

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ESSAI
SUR LES
FINANCES LOCALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 24 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

Georges ASSÉMAT

Ancien Elève de l'Ecole Polytechnique

Président : M. OUALID, *Professeur.*

Suffragants { M. AFTALION. *id*
M. ROGER PICARD. *id*



LES IMPRIMERIES DESABLEAUX

PONTOISE (Seine-et-Oise)

1930

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ESSAI
SUR LES
FINANCES LOCALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 24 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

Georges ASSÉMAT

Ancien Elève de l'Ecole Polytechnique

Président : M. OUALID, *Professeur.*

Suffragants { M. AFTALION.
M. ROGER PICARD.



LES IMPRIMERIES DÉSABLEAUX

PONTOISE (Seine-et-Oise)

—
1930



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

ALLIX (Edgard). — Traité élémentaire de sciences des finances et de législation financière française.

ALLIX (Edgard) et LECERCLE. — L'impôt sur le revenu.

BERTHELEMY. — Traité élémentaire de droit administratif.

BOCQUET (Lucien). — La réforme des impositions locales.

BOISSONNET. — Réforme des finances locales. De l'adaptation des centimes additionnels aux impôts sur le revenu.

BONNARD (Roger). — « Les finances locales et la réforme des impôts locaux » (Extrait de la « Revue de science et de législation financière »).

BRASSAUD. — La réforme des finances locales.

CAILLAUX. — Les impôts en France.

CLOS. — L'imposition directe du capital dans les finances communales.

DESBATS. — Le budget municipal.
Le budget départemental.

DUBOIS. — Essai sur les finances locales.

GIRAULT (Arthur). — Réforme des budgets départementaux et communaux (Extrait de la « Revue politique et parlementaire » juillet 1922).

JAMES. — La réforme des finances locales en Angleterre (*Revue politique et parlementaire* juin 1930).

LAINVILLE. — Qu'est-ce que le budget communal.

id. A propos de la réforme des finances locales. Centimes communaux et taxes nouvelles.

DE MONICAULT. — La réforme communale. (*Revue politique et parlementaire* Juillet 1929).

DE MONICAULT. — La réforme des finances locales (*Revue politique et parlementaire* Octobre 1929).

ROSIER (Camille). — Législation fiscale.

ROUJOU (Frédéric). — Le budget communal — Régime financier des communes.

DOCUMENTS

Bulletin des lois.

Débats parlementaires.

Compte rendus des Congrès tenus par l'Association Nationale des Maires de France.

Rapports de M. Henry TERQUEM aux XII^e, XIII^e et XIV^e, XV^e Congrès des Maires de France.

Rapport de M. SARI, sénateur, au XVII^e Congrès des Maires de France.

Rapport de M. MARCHANDEAU, député, au XIX^e et XX^e Congrès des Maires de France.

Discours des présidents des Conseils généraux à l'ouverture de la session ordinaire.

Situation financière des départements. Ministère de l'Intérieur.

Renseignements statistiques relatifs aux contributions directes et aux taxes assimilées. Ministère du Budget.

JOURNAUX ET PERIODIQUES

Le Temps.

Les Débats.

Le Capital.

L'Information financière.

Sans-Fil.

Journal des finances.

Revue politique et parlementaire.

Revue d'économie politique.

Revue de science et de législation financières.

L'économiste français.

La journée industrielle.

L'Etat moderne.

L'Europe nouvelle.

Actualités.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Déjà avant la guerre, les finances locales étaient un sujet de préoccupation sérieuse pour les pouvoirs publics. En 1908, à la première séance de la commission de la réforme des impositions départementales et communales qu'il avait instituée, M. Joseph CAILLAUX, ministre des Finances, déclarait que la réforme des finances locales était non seulement nécessaire, mais encore urgente. Plus de vingt ans ont passé, mais le statut des budgets des collectivités n'a pas été modifié.

Pourtant, depuis la suppression pour le compte de l'Etat des anciennes contributions directes, le problème a pris un caractère d'actualité manifeste et constante. Les centimes additionnels aux « quatre vieilles » — il n'y en a plus que trois depuis que l'impôt des portes et fenêtres a disparu complètement — ont continué d'être perçus au profit des collectivités, comme par le passé. Ainsi, à partir de 1917, deux systèmes d'impôts directs ont été juxtaposés, l'impôt sur le revenu pour l'Etat, les anciennes contributions, les patentes et la mobilière notamment, pour les départements et les communes. Cette anomalie, et les règles tout à fait spéciales qui en sont résultées pour l'assiette des centimes, auraient suffi, en tout état de cause, pour accroître l'intérêt de la réforme des finances locales : « En votant... le projet d'impôt sur le revenu, la Chambre n'accomplissait que la première partie de sa tâche ; la réforme des impositions locales doit logiquement suivre la réforme de l'impôt d'Etat ». Ainsi

s'exprimait déjà en 1909 M. MALVY au nom de la Commission de législation fiscale.

Mais, aujourd'hui, la réforme des finances locales ne répond plus seulement à un besoin de logique, d'harmonie et aussi de justice fiscale. Elle est devenue une nécessité vitale pour le plus grand nombre de départements et de communes. Le système fiscal que l'Etat a dû répudier en pleine tourmente parce qu'il ne jouissait pas d'une productivité suffisante, n'a pas davantage permis aux collectivités de faire face aisément à l'accroissement considérable de leurs dépenses depuis 1914. De jour en jour, la situation financière des communes, et plus encore celle des départements, empire. La gêne est générale, la détresse fréquente.

Chaque année, au Congrès National des Maires, des hommes désintéressés viennent crier de tous les coins de France « la grande pitié des communes ». Chaque année, au cours de la session ordinaire des Conseils généraux, les discours des présidents, les vœux des Assemblées témoignent éloquemment des difficultés sans cesse croissantes que les autorités départementales rencontrent dans l'accomplissement de leur tâche. Chaque année, au Parlement, pendant la discussion du budget du Ministère de l'Intérieur, des techniciens avertis de tous les partis viennent réclamer, au nom de l'intérêt général, l'intervention de l'Etat.

Le mal a pris de telles proportions en effet que le redressement financier de la nation serait sérieusement compromis si une action de large envergure n'était pas entreprise à bref délai. Un grand nombre de communes, le plus souvent rurales, et la plupart des départements agricoles, obligés de subvenir à des dépenses en progression ininterrompue au moyen de ressources dépourvues de toute élasticité, sont aujourd'hui bien près de la faillite. D'une façon plus précise, ils sont désormais condamnés

à l'alternative suivante : le déficit budgétaire, ou la ruine, partielle ou totale, de leurs services d'utilité générale.

Or, — est-il besoin de le noter — la prospérité nationale, dans l'état actuel de notre organisation administrative, implique au plus haut degré l'aisance, sinon la richesse budgétaire des collectivités. Les embarras financiers des diverses unités administratives ne réagissent pas seulement sur la situation de l'Etat ; ils nuisent aussi à l'essor économique et social de la nation.

Le cri d'alarme a été jeté le 4 Juillet 1930, du haut de la tribune de la Chambre des Députés, par M. BONNET, ancien Ministre du Budget, à l'occasion de la discussion de son interpellation sur l'équilibre des budgets locaux :

« Si vous n'y prenez garde, a-t-il fait remarquer au Gouvernement, vous aurez d'ici peu une grève des écharpes ».

Le péril n'est pas imaginaire. A-t-on songé que les citoyens de bonne volonté, dévoués au bien public et désintéressés, qui acceptaient jadis de prendre la direction des affaires municipales, qui sollicitaient même cet honneur, se dérobent aujourd'hui, surtout dans les petites villes, dans les villages, devant les lourdes responsabilités qui incombent aux maires. « On risque demain — écrit M. DE MONICAULT, député et maire d'une commune rurale, dans un article publié en juillet 1929 par la « *Revue politique et parlementaire* », — de ne rencontrer comme candidats à la mairie que des ambitieux, des naïfs ou des gens sans expérience ».

En présence d'une évolution aussi fâcheuse, qui ne s'est pas développée brusquement, mais bien de façon progressive et continue au cours des dernières années, il est permis de montrer quelque surprise à l'égard de l'attitude des Pouvoirs publics. Sans doute les Gouvernements successifs ont-ils prodigué des paroles de bienveillance, d'encouragement et d'espoir aux autorités locales,

mais la réforme, si souvent annoncée, n'a jamais été mise sur le chantier parlementaire, du moins depuis la guerre.

Il serait cependant inexact de penser que rien n'a été fait. D'une part, chaque fois que la crise a semblé plus menaçante, l'Etat a accordé sous la forme de subventions son aide pécuniaire aux collectivités. D'autre part, le 13 août 1926, le Parlement a voté une loi en laquelle de bons esprits voyaient un remède définitif et sûr. On sait qu'en vertu de cette loi, un certain nombre de taxes sont mises à la disposition des Conseils généraux et municipaux en vue d'équilibrer les budgets locaux.

Mais si les subventions apportent toujours un soulagement au moins momentané aux difficultés des collectivités, en revanche, après quelques années d'application, personne ne peut nier la faillite de la loi de 1926. A l'exception de la taxe sur les chasses gardées, qui a procuré d'abondantes ressources à des cités déshéritées jusqu'alors, les autres taxes sont aujourd'hui abandonnées et la question des finances locales reste entière.

En réalité la solution du problème ne réside pas dans l'octroi de subventions — système fâcheux qui altère le sentiment de la responsabilité chez les administrateurs locaux —, ni dans l'institution de nouveaux impôts se superposant à ceux qui existent déjà. Ce que départements et communes attendent, c'est la transformation d'un système fiscal périmé et sans rapport avec l'évolution économique moderne, c'est la substitution aux centimes additionnels, qui constituent de loin la recette la plus importante de leurs budgets, d'impôts équitables et productifs, dont ils tireront les ressources suffisantes pour subvenir à leurs dépenses. C'est enfin, autant que possible, une réorganisation administrative qui allège les charges que le pouvoir central ne cesse de leur imposer.

Aussi bien, sur l'objectif final, n'y a-t-il qu'une opinion unanime. Et il n'est pas douteux que le remplacement des

centimes additionnels serait déjà réalisé s'il ne soulevait un problème infiniment complexe. Aux difficultés techniques, aux conflits politiques auxquels se heurte toute modification d'impôts s'ajoute encore l'interdépendance entre le système fiscal et le statut administratif et financier des collectivités. Pour en citer quelques exemples, *la valeur du centime* intervient dans l'attribution des fonds communs, la répartition des charges d'assistance, la distribution de certaines subventions.

Cependant si le problème est ardu, si les circonstances spéciales qui ont marqué les dix dernières années expliquent qu'il n'ait pas encore été utilement abordé, il n'en appelle pas moins une solution urgente. Il n'est plus possible maintenant de tergiverser, de différer, d'espérer dans l'action du temps. Il y va de l'intérêt national. Quel qu'il soit, le système fiscal, dont on doterait les collectivités, serait préférable à celui qui est actuellement en vigueur. Mais, de surcroît, nous pensons — et nous nous efforçons de le montrer — qu'il ne serait pas impossible de remédier à la crise des finances locales tout en instaurant plus de justice dans la répartition des charges.

PLAN

La première partie du présent ouvrage est consacrée à l'analyse de la situation actuelle des finances locales. Son but est de faire apparaître clairement l'urgente nécessité d'une réforme d'ensemble.

La deuxième partie contient l'exposé des différentes doctrines et des projets de réformes qu'elles ont inspirés.

Enfin, dans la conclusion, nous essayons de dégager les lignes générales du système qui, selon nous, résoudrait la question au mieux des intérêts généraux du pays.

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION ACTUELLE
DES FINANCES LOCALES

PREMIERE PARTIE

La situation financière actuelle des départements et des communes s'explique très simplement par l'évolution comparée de leurs dépenses et de leurs recettes.

D'une part, les dépenses ont augmenté depuis le début du siècle, mais surtout depuis la guerre, dans des proportions considérables.

D'autre part, au contraire, les recettes sont, pour la plupart, dépourvues des qualités de justice, de souplesse et de productivité qui leur permettraient de s'adapter facilement, et sans susciter de fâcheuses conséquences économiques ou sociales, aux besoins qu'elles doivent couvrir.

Après avoir mesuré l'importance de la question des finances locales dans la vie nationale, en dégageant l'ordre de grandeur du montant total des budgets départementaux et communaux, nous exposerons donc 1°) les causes d'augmentation de ces budgets ; 2°) les grandes lignes du système de recettes dont sont dotées les collectivités, en consacrant une étude spéciale à la principale d'entre elles, les centimes additionnels.

Nous nous efforcerons ensuite de souligner les aspects caractéristiques de ce que l'on a appelé « la grande pitié des communes de France », afin de mettre en relief l'urgente nécessité d'une réforme.

Nous terminerons la première partie par un résumé de l'œuvre accomplie par les gouvernements successifs pour venir en aide aux collectivités locales.

CHAPITRE PREMIER

L'IMPORTANCE DES BUDGETS LOCAUX

Une tendance fâcheuse, contre laquelle on réagit heureusement depuis quelques temps, incite souvent à considérer les finances locales comme négligeables à côté de celles de l'Etat. Pour un grand nombre de personnes, frappées par les chiffres inscrits dans le budget de l'Etat et énoncés à grands fracas lors de la discussion des lois de finances, l'effort fiscal demandé au pays se mesure, ou peu s'en faut, par le total des impôts perçus par le Trésor, au profit de l'Etat ou de la Caisse d'amortissement. Rien n'est moins exact.

Déjà avant la guerre les budgets des communes et des départements atteignaient des chiffres relativement élevés. Mais il est admissible qu'à cet âge d'or de la fiscalité les finances locales aient été un peu oubliées.

Aujourd'hui, alors que les facultés contributives des citoyens ont été soumises à la plus rude épreuve, une telle conception a conduit à des errements fiscaux extrêmement préjudiciables aux intérêts généraux du pays. Il ne faut pas perdre de vue en effet — on ne devrait pas avoir à le noter — que c'est le même contribuable, ou mieux que ce sont.. les mêmes contribuables qui acquittent les impôts de l'Etat, ceux des communes et ceux des départements.

Or, les quelques chiffres que nous citerons plus loin

témoignent de l'importance actuelle des finances locales dans l'économie nationale.

Avant la guerre, en 1913, les budgets locaux s'élevaient à

Départements. 600.000.000 francs

Communes. 1.100.000.000 francs

Total. . . . 1.700.000.000 francs (1)

A combien s'élèvent aujourd'hui ces mêmes budgets?

Pour parler franc, il est extrêmement difficile de répondre avec une certaine précision à une telle question. En dépit de l'intérêt qui s'attacherait en effet à connaître cette donnée du problème, la situation financière *actuelle* des départements et des communes n'est fournie dans aucun document officiel. Les statistiques dressées par le Ministère de l'Intérieur sont publiées assez longtemps après l'expiration des exercices auxquels elles s'appliquent, de sorte que les chiffres les plus récents n'ont qu'une valeur historique.

L'insuffisance de la documentation administrative sur les finances locales a été mise en lumière par M. DAUSSET dans un discours qu'il a prononcé au Sénat, le 29 juin 1920, sur la situation des budgets communaux et départementaux.

« Nous arrivons donc à un moment, a-t-il dit, où il devient indispensable que la situation des budgets des communes et des départements soit connue d'une façon parfaite par le Parlement et par les organes du pouvoir central.

« Or, Messieurs, le Ministère de l'Intérieur, qui n'avait à s'occuper, avant la guerre, que du règlement du budget d'une vingtaine de communes, n'a aucune vue d'ensemble de la situation et ne peut pas en avoir à l'heure

(1) Chiffres extraits des budgets primitifs.

actuelle, ou du moins, ne pouvait pas en avoir hier. Le ministère des Finances en a moins encore : les dernières statistiques remontent à 1913 ; elles sont, au surplus, très incomplètes et ne donnent qu'un tableau très inexact de la situation, car elles ne font état que des renseignements inscrits, ne l'oublions pas, dans les budgets primitifs et ne mentionnent pas les dépenses exceptionnelles le plus souvent réservées pour les budgets supplémentaires. Donc, si on prend les statistiques de 1913, on ne peut pas avoir, même rétrospectivement, une idée de la situation financière des communes.

« Si je me tourne vers le Ministère des Finances, ignorance splendide et complète de la situation financière des communes, et si je vais au Ministère de l'Intérieur, je trouve une grande bonne volonté, une grande bienveillance à l'égard des municipalités, mais des renseignements tout à fait rétrospectifs et fragmentaires. Aussi les dossiers, trop nombreux et trop copieux, peut-être, que je vais feuilleter devant vous, sont-ils dûs à la bienveillance de mes collègues, maires ou présidents de conseils généraux qui ont bien voulu me renseigner, et aux correspondances incessantes que j'échange avec des maires, avec qui j'entretiens de vieilles et cordiales relations...»

A dix ans d'intervalle, le 16 décembre 1929, des observations analogues ont été présentées à la Chambre des Députés dans la discussion du budget du ministère de l'Intérieur, par M. MARCHANDEAU. Arrivant, à la suite d'une série d'hypothèses au chiffre de 14 milliards comme total des dépenses communales et départementales, le député de Reims a fait la remarque suivante :

« Ce chiffre de 14 milliards n'est qu'approximatif et vous, Monsieur le Président du Conseil, qui aimez parler chiffres, je crains bien que vous soyez pris au dépourvu lorsque, dans vos services, vous rechercherez le total *actuel* des dépenses locales.

« En effet, il est triste de constater que, pas plus au Ministère de l'Intérieur qu'au Ministère des Finances, on ne peut fournir le total des budgets locaux. »

A la vérité, les doléances de MM. DAUSSET et MARCHANDEAU s'appliquent surtout à la situation financière des communes, dont la dernière statistique remonte à 1923. Pour les départements, le Ministère de l'Intérieur donne des renseignements plus récents. La situation de 1927, notamment, a été publiée à la fin de 1929, et celle de 1928 est, nous a-t-on dit, sur le point d'être rendue publique ou moment où ces lignes sont écrites.

En l'absence d'une estimation officielle — et le dernier discours gouvernemental sur la question, celui de M. GERMAIN-MARTIN, Ministre du Budget, prononcé à la Chambre des Députés le 11 juillet 1930, n'a apporté aucune précision nouvelle — on en est réduit, dans la recherche du montant total actuel des budgets locaux, à des conjectures et des approximations.

Voici, quant à nous, comment il est possible d'établir ce chiffre :

En 1927, d'après le document du Ministère de l'Intérieur, les dépenses départementales ont atteint quatre milliards environ. Supposons que les dépenses départementales aient augmenté depuis cette année là dans les mêmes proportions que celles de l'Etat, — hypothèse qui, sans avoir une base scientifique, paraît cependant vraisemblable, car, au cours des trois dernières années, le budget de l'Etat ne s'est enflé que dans la mesure de la hausse des prix et des traitements et du développement des services économiques et sociaux. De 1927 à 1929, le budget de l'Etat est passé de 39.500.000.000 de francs à 45.400.000.000 de francs (1), mais, en tenant compte des crédits additionnels, le pourcentage d'augmentation, plus

(1) Ces chiffres sont ceux qui sont inscrits dans les lois de finances.

élevé, ressort à 20 % environ. Ce coefficient appliqué aux dépenses départementales, on arrive à ce résultat, *que leur montant se serait élevé en 1929 à 4.800.000 de francs environ.*

Si le rapport qui existait avant la guerre entre le montant des budgets départementaux et celui des budgets locaux n'avait pas été modifié, restant approximativement de moitié, il serait permis de penser que le montant total des dépenses communales a été en 1929 d'environ neuf ou dix milliards de francs. Le total général des dépenses locales devrait donc actuellement être compris entre quatorze et quinze milliards.

Mais il paraît infiniment probable que les budgets communaux ont subi une ascension plus forte que les budgets départementaux. De la situation financière des communes de France en 1920, il ressort en effet, que pendant cet exercice, les dépenses communales se sont élevées à près de neuf milliards, alors que les dépenses départementales n'atteignaient pas encore deux milliards de francs. Sans doute l'exercice 1920 est-il quelque peu faussé par les circonstances spéciales qui ont marqué la période d'après-guerre immédiate, liquidation des services institués pendant les hostilités, reprise des travaux différés, etc... Il n'en reste pas moins que de 1920 à 1929, les budgets communaux ont sérieusement augmenté, comme on peut le constater en faisant quelques sondages. Aussi le chiffre de quinze milliards de francs doit-il être considéré comme très inférieur à la réalité.

M. DE LASTEYRIE, ancien Ministre des Finances, a fourni récemment à la Chambre des Députés une estimation personnelle des dépenses locales avec laquelle concordent nos observations précédentes. Tout le passage de son discours est à citer (séance du 13 février 1930).

«... Au surplus en dehors du budget de l'Etat, il faut considérer les budgets locaux.

« Il est vraiment fâcheux, Monsieur le Ministre des Finances, que sur ce point, nous n'ayons à notre disposition que des statistiques anciennes et incomplètes.

« ... Je supplie Monsieur le Ministre des Finances, dans l'intérêt de l'ordre et de la clarté budgétaire, de donner les instructions nécessaires pour que ces statistiques administratives paraissent régulièrement. Il est indispensable que le pays sache où il en est.

« ... Faute de statistiques, j'ai reconstitué les chiffres comme j'ai pu. Je vous les indique à titre approximatif.

« Les dépenses des départements doivent s'élever à environ 5.500.000.000 de francs. Les dépenses des communes à onze milliards environ... »

Bien que le premier des deux chiffres indiqués par M. DE LASTEYRIE nous paraisse trop fort et le second trop faible, le total ne doit pas s'écarter beaucoup du montant exact des dépenses locales.

Celles-ci s'élèveraient donc en dernière analyse à 17 milliards de francs environ, soit 30 % du budget de l'Etat.

Nous nous sommes étendus un peu longuement sur l'estimation des dépenses locales pour bien montrer leur importance. Le problème des finances des départements et des communes ne saurait donc être traité comme une simple question doctrinale, sur laquelle la discussion reste toujours ouverte. Il y a là une considération qui domine le sujet et ne doit jamais être perdue de vue lorsqu'on en entreprend l'étude.

Le chiffre total de 17 milliards de francs ne représente cependant pas une somme de *dépenses réelles*. Il est faussé par une série de doubles emplois, qui se produisent lorsqu'on additionne purement et simplement tous les budgets locaux. On sait, en effet, que certaines dépenses locales ont pour contrepartie en recettes des versements faits par d'autres collectivités locales, des « contingents »

prélevés sur leurs ressources propres, ou bien également des subventions de l'Etat. Ainsi, une même dépense peut être inscrite deux fois, d'une part dans le budget de la collectivité qui en est chargée, et d'autre part dans celui de la collectivité ou de l'Etat qui la supporte réellement. Les dépenses de cette nature, pour importantes qu'elles soient, ne constituent cependant qu'une faible partie des budgets locaux, dont l'évaluation à 17 milliards peut donc être retenue en tant qu'ordre de grandeur.

CHAPITRE II

L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Au moins dix fois plus fortes qu'avant la guerre, les dépenses des collectivités locales ont donc augmenté dans la même proportion que celles de l'Etat (1). A première vue, cette analogie paraît anormale, car c'est pour subvenir aux frais résultant de la guerre et de ses suites que l'Etat a contracté une dette, dont le service n'absorbe pas loin de 50 % des ressources générales. Il n'y a rien eu de tel pour les communes et les départements. D'où provient donc l'accroissement de leurs charges ? Les causes qui en sont données peuvent être groupées sous les trois rubriques suivantes :

- 1°) La guerre ;
- 2°) la prodigalité des autorités locales ;
- 3°) les agissements du pouvoir central à l'égard des collectivités.

I — LA GUERRE ET LES BUDGETS LOCAUX

L'évolution économique et monétaire, qui a marqué les années de guerre et d'après-guerre, s'est traduite par l'inflation des budgets locaux.

(1) Il s'agit là d'un pourcentage d'accroissement moyen, qui est fortement dépassé dans certains cas particuliers. D'une enquête, à laquelle nous avons procédé dans le département de la Seine, il résulte que les budgets communaux ont subi une inflation, parfois incroyable. Le coefficient d'augmentation dépasse presque toujours 10, varie le plus souvent autour de 20 et atteint, dans quelques communes, 40, et même davantage. Ces derniers chiffres s'expliquent d'ailleurs, dans une certaine mesure, par des mouvements de population.

La dépréciation du franc a suscité automatiquement le gonflement des crédits affectés aux dépenses de personnel et de matériel. Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'Etat fondée sur la théorie de l'imprévision a entraîné la révision des contrats passés entre les concessionnaires et les villes et, partant, le relèvement des charges de celles-ci.

En outre, pendant les hostilités, les communes, parfois aussi les départements, ont eu à satisfaire à de nouveaux besoins. Est-il nécessaire de rappeler que les mairies ont dû se préoccuper du ravitaillement, de la distribution de certaines denrées, de l'hospitalisation des réfugiés ? Sans doute les services créés en vue de ces diverses tâches n'ont-ils généralement pas survécu à la guerre. Les budgets locaux ne s'en ressentent pas moins aujourd'hui encore. Dans la majorité des cas, les communes ont été en effet dans l'obligation de contracter des emprunts pour subvenir à un accroissement de dépenses, qui coïncidait avec une diminution de recettes, notamment des octrois, dont le rendement suit de très près l'activité économique des cités.

La guerre est, à un autre point de vue, la cause de l'augmentation des charges de la dette dans les budgets locaux. De 1914 à 1919, tous les travaux de réparations, d'entretien et aussi de constructions nouvelles ont été ajournés, chaque fois qu'ils ne présentaient pas un caractère d'urgence manifeste. Les communes et les départements ont eu, de ce chef, à faire face, à partir de 1919, à des dépenses exceptionnelles dépassant sensiblement leurs moyens normaux. De nouveaux emprunts ont été nécessaires et ils pèsent, aujourd'hui, d'autant plus lourdement sur les finances locales qu'ils ont été contractés à l'époque, où les appels répétés au crédit public et la crise de confiance les rendaient particulièrement onéreux.

Enfin, pendant et après les hostilités, de larges

mouvements de population se sont produits, d'où il est résulté pour certaines collectivités une inflation budgétaire, qui n'a pas été compensée par la réduction des dépenses des départements et des communes dont l'importance a déchu.

II — LA PRODIGALITÉ DES ASSEMBLÉES LOCALES

En même temps qu'à la guerre, on impute parfois l'augmentation des dépenses locales à la prodigalité des assemblées communales et départementales.

Les gouvernements se font volontiers l'écho de cette opinion. Citons à ce propos une circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 20 septembre 1928, qui invite les préfets à un contrôle très rigoureux des budgets locaux, afin que le bénéfice des dégrèvements éventuels ne soient pas masqué par l'aggravation des taxes locales. Dans son intervention du 11 juillet 1930, à la Chambre des Députés, M. GERMAIN-MARTIN, Ministre du Budget, a rejeté, à son tour, une partie de la responsabilité actuelle des finances locales sur les conseils généraux et municipaux.

« Dans nombre de départements, a-t-il dit, on a décidé, avec trop de hâte peut-être, la création de lignes d'autobus qui font double emploi avec les voies ferrées. Dans d'autres, on a voté des subventions, des secours beaucoup trop larges en faveur soit de collectivités, soit même de particuliers. Les rapports de l'Inspection générale des Finances signalent notamment un département du Sud-Ouest, dans lequel les secours de cette nature sont passés en deux années, de 100.000 francs à 2.272.000 francs ».

Cependant, quels que soient les abus qui ont été dénoncés, il paraît vraisemblable qu'ils doivent être exceptionnels et, qu'en tout cas, ils ne sauraient, à eux seuls, expliquer l'augmentation formidables des budgets locaux.

D'abord, sans parler des droits politiques des

citoyens — et il y a là une garantie sérieuse pour que la gestion ne soit pas trop anormale — le gaspillage des assemblées locales se heurte à la tutelle préfectorale et au contrôle des contribuables en vertu des articles 58 et 160 de la loi municipale de 1884 (1). Que l'un et l'autre soient loin de la perfection, c'est incontestable. Ils n'en excluent pas moins l'hypothèse de prodigalités notables et systématiques.

Au surplus s'il y a eu abus dans certains cas, dans d'autres se manifeste un grand souci d'économie. D'un article publié par la *Revue politique et parlementaire* (juillet 1922) sous la signature de M. Arthur GIRAULT, professeur d'économie politique à Poitiers, extrayons ce passage :

« Je suis de ceux qui pensent qu'il faut décentraliser hardiment en augmentant dans une large mesure la part des localités dans la dépense et dans la recette. Je verrais, sans regret, un milliard de crédits disparaître du budget de l'Etat pour passer dans les budgets départementaux et communaux. Ce n'est pas seulement l'amour de la liberté politique qui me fait parler ainsi : c'est le souci essentiel de l'économie. Il est plus facile, en effet, d'administrer avec économie, un petit budget qu'un gros budget. Il y a toujours moins de coulage dans une exploitation modeste que dans une grande administration. Puis il faut ajouter cette raison psychologique : la bonne gestion des finances communales nous touche de plus près que la bonne gestion des finances de l'Etat. Que l'Etat gaspille 100.000 francs de plus ou de moins, chacun de nous ne s'en aperçoit

(1) A ceux qui seraient enclins à penser que le contrôle juridique des finances locales par les contribuables est purement théorique, nous citerons un arrêt du Conseil d'Etat rendu le 4 janvier 1930. Cet arrêt a donné gain de cause à un contribuable de la ville de Toulouse, qui s'était pourvu devant ce tribunal en vue de faire annuler une délibération du Conseil Municipal accordant des indemnités aux adjoints et aux conseillers municipaux.

guère. Mais que, dans une commune où le centime vaut 50 francs, la municipalité dépense 500 francs inutilement, le contribuable pourra avoir 10 centimes additionnels de plus à payer, et, pendant des mois, les habitués du Café du Commerce le reprocheront au Conseil municipal entre deux parties de manille. L'expérience montre qu'en matière de dépenses, le Conseil municipal est plus serré que le Conseil général, qui est lui-même beaucoup plus serré que les Chambres. C'est là une observation souvent faite par les parlementaires qui sont en même temps conseillers généraux ou maires de leurs communes ».

L'observation du professeur GIRAULT contredit, dans une large mesure, le reproche de gaspillage souvent fait aux Assemblées locales. Aussi bien, si des excès ont été commis, les ministres, représentants du pouvoir central, paraissent les moins qualifiés pour leur imputer une bonne part de l'augmentation des dépenses des collectivités, car, en réalité, celle-ci résulte essentiellement des agissements de l'Etat à l'égard des communes et des départements.

III — LES AGISSEMENTS DU POUVOIR CENTRAL A L'ÉGARD DES COLLECTIVITÉS

L'inflation des budgets locaux, réelle, celle-ci, et non plus nominale comme celle qui provient de la dépréciation du franc, est dûe, pour la majeure partie, directement et indirectement, aux interventions sans cesse plus nombreuses de l'Etat dans la vie administrative, économique et sociale des collectivités locales.

« .. Au fur et à mesure que le Ministre de l'Intérieur prodigue ses encouragements aux restrictions, disait M. Georges BONNET au cours de sa récente interpellation (1), chaque Ministère par contre s'acharne à imposer aux

(1) Chambre des Députés. Séance du 4 juillet 1930.

collectivités locales de nouvelles dépenses... Un chiffre montrera à la Chambre combien ces dépenses obligatoires, mises à la charge du département, ont d'importance. Dans le département de la Dordogne, le montant des réparations et des travaux pour les écoles normales, qui s'était élevé pendant les trois années qui ont immédiatement précédé la guerre à 15.500 francs, a été, pour les trois dernières années, de 400.000 francs... En 1914, dans le département du Lot, le chiffre des dépenses obligatoires imposées par l'Etat au département était de 2.000.000 de francs ; il est passé en 1930, à 24 millions, c'est-à-dire un chiffre douze fois supérieur... »

La progression des dépenses obligatoires (1) ne donne d'ailleurs qu'une mesure imparfaite des répercussions dont souffrent les budgets locaux, du fait des interventions de l'Etat.

De nombreuses dépenses, facultatives en droit, sont, en fait, obligatoires pour les collectivités locales. Pour les départements, cette remarque s'applique même à presque toutes les dépenses.

En réalité, si on laisse de côté la distinction administrative et juridique : dépenses obligatoires, dépenses facultatives, pour ne voir que le caractère propre de la dépense, on s'aperçoit que l'intervention de l'Etat dans les budgets de dépenses des départements et des communes se traduit par une double série de conséquences, répondant à une double tendance.

D'une part, l'Etat utilise de plus en plus, sans aucune rémunération, les services locaux auxquels il impose, par la loi ou même par de simples circulaires, les besognes les plus diverses. Il en résulte pour les collectivités l'obliga-

(1) La loi municipale de 1884 distingue les dépenses « obligatoires » et les dépenses « facultatives ». Les premières, qui correspondent toujours à des services d'intérêt général, doivent être obligatoirement prévues au budget, faute de quoi elles sont inscrites d'office par le préfet après accomplissement de formalités déterminées.

tion d'accroître le nombre de leurs agents, et, partant, des dépenses supplémentaires (1). D'autre part, depuis de nombreuses années, l'Etat, pour des raisons de décentralisation administrative, délaisse des tâches d'intérêt national qui normalement lui incombent, et retombent de ce chef sur les départements et les communes, même en l'absence d'une disposition législative ou réglementaire expresse.

Nous nous bornerons à citer quelques exemples, pour illustrer les deux catégories de dépenses que nous venons de délimiter.

§ I — *Les services gratuits rendus à l'Etat par les départements et les communes.*

M. MARCHANDEAU, député-maire de Reims, a donné à la Chambre des Députés (2) un exemple qui montre, de façon satisfaisante, comment, de plus en plus, les services locaux travaillent gratuitement pour l'Etat : c'est celui des services de la mairie dans une grande ville, du secrétaire de mairie dans la petite commune. L'énumération des besognes, remplies par ces fonctionnaires, au profit de l'Etat, mais aux frais des municipalités, occuperait plusieurs pages de notre ouvrage. Contentons-nous de noter que :

— *les bureaux de l'état civil* relèvent pour le fisc les actes de décès et aussi les renseignements relatifs aux successions non déclarées, dressent pour le Ministère du Travail et celui de la Santé publique un nombre impressionnant de statistiques (par exemple, la statistique de tous les

(1) « On abuse, disait M. Herriot à la Chambre des Députés le 13 novembre 1924, de l'intermédiaire des communes, on leur impose constamment des transmissions onéreuses. On les accable et l'Etat qui ne fait rien pour les aider, recourt à elles à chaque instant et se décharge sur elles de toutes sortes d'opérations qu'il a ordonnées et que ses agents ne peuvent ou ne veulent accomplir. »

(2) Séance du 4 juillet 1930.

actes de l'état civil prévue par la circulaire du 16 juin 1911, le dénombrement quinquennal de la population, les statistiques sanitaires mensuelles et annuelles, etc...), collaborent à l'application de toutes les lois d'assistance et de prévoyance sociale, prêtent leur concours au Ministère de l'Intérieur à propos de toutes les élections et du mouvement syndicaliste, établissent des certificats de vie, chaque fois que la législation le prévoit (pensionnés du travail, pensionnés de la Caisse Nationale des retraites, pupilles de la Nation, etc.), etc...

— *les bureaux des retraites ouvrières*, demain ceux des assurances sociales sont entièrement voués au service de l'Etat ;

— *les bureaux militaires* constituent un rouage important de l'organisation de la défense nationale (recrutements, engagements, cantonnements, etc.)...

— *la police*, enfin, est couramment employée pour le compte de l'Etat (enquêtes, instructions, distribution de plis émanant des services de l'Etat, etc....).

Au Congrès National des Maires tenu en 1928, M. DUPEYRAT, président de l'Association des Maires de la Gironde, a déclaré, à la suite d'une enquête personnelle, que dans une ville de 30.000 habitants, la dépense de 350.000 francs, consacrée annuellement aux quatre bureaux de la Mairie (état civil, militaire, retraites ouvrières, police) correspondait à des travaux, se répartissant ainsi :

Travaux vraiment communaux....	140.000 francs
Travaux faits pour l'Etat	210.000 francs

Si l'on remarque que, dans les petites communes, les besoins spécifiquement locaux sont relativement moindres que dans les grandes cités, il est permis de penser que le secrétaire de mairie, dont la principale occupation consiste à expliquer aux citoyens tous les actes administratifs ou fiscaux qu'ils doivent accomplir en exécution des lois et

décrets en vigueur, est un véritable fonctionnaire de l'Etat, bien qu'il soit payé par la commune.

Les explications un peu longues que nous venons de donner suffisent à montrer combien le rôle sans cesse croissant de l'Etat dans la vie économique et sociale de la Nation est susceptible d'entraîner des besoins nouvelles et, partant, des dépenses supplémentaires, pour les collectivités locales.

§ 2 — *Les dépenses locales correspondant à des tâches d'intérêt général.*

En second lieu, avons-nous dit, de plus en plus les communes et les départements ont à faire face à des dépenses correspondant à des services d'intérêt général, délaissés par l'Etat. A la vérité, cette cause d'augmentation des budgets existe depuis longtemps déjà et il suffit d'ouvrir le budget d'un département quelconque pour constater qu'il y a peu de crédits destinés à des besoins spécifiquement locaux. Cependant pendant la guerre et depuis 1918, de multiples dispositions législatives attestent que le pouvoir central n'a pas perdu l'habitude de rejeter sur les collectivités locales certaines charges qu'il devrait pourtant supporter. On peut en donner des exemples, à propos de la plupart des grands services publics.

1°) ASSISTANCE ET PRÉVOYANCE. — La loi du 2 Décembre 1917, a considérablement élargi le champ d'application de la loi de 1913 sur l'assistance aux femmes en couches dont les charges financières retombent pour partie sur les finances locales. La loi du 15 avril 1916 a imposé aux municipalités la création de dispensaires médicaux. La loi du 7 septembre 1919 prescrit aux départements la construction de sanatoria pour les tuberculeux. La loi du 30 avril 1921 institue des primes départementales à la natalité. La loi du 22 juillet 1923 invite les départe-

ments et les communes à voter des allocations en faveur des familles nombreuses.

Dans les budgets départementaux — véritables budgets sociaux — les dépenses d'assistance et de prévoyance sociale ont augmenté au cours de ces dernières années dans de fortes proportions. Elles s'élevaient à moins de 200.000.000 de francs en 1911 ; elles sont passées à 750.000.000 de francs en 1921 et à 1.352.000.000 de francs — sur un total de quatre milliards — en 1927.

A titre symptomatique des tendances du Gouvernement et du Parlement, il est intéressant de citer les articles 168, 169, 171 et 173 de la loi du 16 avril 1930 qui, sans le vote ultérieur d'une disposition spéciale (article 25 de la loi du 30 juin 1930) (1), eussent encore aggravé les dépenses d'assistance des départements et des communes. Ces articles élèvent, en effet, de façon très sensible, les allocations mensuelles prévues par les lois relatives à l'assistance aux femmes en couches, et aux vieillards, infirmes et incurables, dont le paiement incombe partiellement aux collectivités locales.

2°) ENSEIGNEMENT. — La construction, l'entretien des bâtiments affectés aux divers ordres d'enseignement incombent tantôt aux communes, tantôt aux départements. Il en résulte pour eux des charges croissantes, car, à côté

(1) Cet article est ainsi conçu :

« Il sera procédé avant le premier janvier 1931 à une refonte générale des barèmes suivant lesquels sont répartis les dépenses d'assistance entre l'Etat, les départements et les communes.

« Cette refonte devra être faite de telle manière qu'aucun supplément de charges n'en résulte pour les départements et les communes par rapport à celles qu'ils supportaient pendant l'exercice 1929.

« En attendant que le barème visé au premier alinéa ci-dessus ait été établi, il sera fait aux départements et aux communes des avances non remboursables correspondant aux suppléments de dépenses résultant pour eux de l'application des articles 168, 169, 171, et 173 de la loi de finances du 16 avril 1930.

« Le Ministre des Finances est autorisé à se procurer jusqu'à régularisation budgétaire les fonds correspondant à ces avances auprès de la Caisse des dépôts et consignations. »

des enseignements primaire et secondaire, dont l'évolution est arrivée à un stade relativement stable, l'enseignement technique, l'enseignement agricole sont depuis quelques années en plein développement et, par conséquent, pèsent sur les budgets locaux de plus en plus lourdement.

Par ailleurs, l'article 68 de la loi du 30 avril 1920, a mis à la charge des communes l'indemnité de résidence des instituteurs et des institutrices, alors que cette indemnité instituée par la loi du 29 octobre 1919 est payée par l'Etat à tous ses autres fonctionnaires.

Nous arrêtons là cette énumération. D'autres exemples pourraient être donnés en matière de voirie (1), de justice, de police, etc., c'est-à-dire de tous les grands services nationaux auxquels les communes et les départements participent non seulement administrativement, mais aussi financièrement.

Il y a lieu cependant de faire une place toute particulière à une œuvre, qui a été poursuivie avec succès depuis la guerre, dans l'intérêt de l'agriculture : il s'agit de l'électrification des campagnes et des adductions d'eau potable. Ces travaux, qui correspondent à des besoins éminemment

(1) Les dépenses de voirie constituent une part importante des budgets locaux. En principe, seules, les routes nationales sont construites et entretenues par l'Etat. Les routes départementales, les chemins de grande communication, les chemins d'intérêt communs, les chemins vicinaux, les chemins ruraux et la voirie urbaine sont à la charge des collectivités locales, l'Etat participant d'ailleurs aux dépenses sous forme de subventions. Il est évident que le développement de la circulation automobile a conféré le caractère national à la plupart des voies de communication. Pourtant, dans le même temps, les budgets locaux ont eu à supporter des charges croissantes, du fait de détériorations plus importantes et plus fréquentes du réseau routier. A cet égard, le vœu suivant, adopté par le Conseil général du Lot dans sa session budgétaire de 1928, est significatif :

« Le Conseil général du Lot,

« ... constate que l'état des chemins du Lot nécessite impérieusement le vote immédiat de 350 centimes ;

« Que cette nécessité proclamée par l'administration est reconnue par les usagers ;

« Que tout atermoiement doit entraîner dans un avenir prochain la ruine du réseau routier ;

« Mais se déclare dans l'impossibilité d'ajouter aux 486 centi-

nationaux, pèsent lourdement sur les collectivités locales. L'Etat ne participe à la dépense que sous forme de subventions, d'après des barèmes compliqués, ou d'avances à intérêt réduit. Sans doute, départements et communes ne sont-ils pas obligés d'engager de telles dépenses, mais il est bien évident qu'ils ne peuvent, en fait, s'en dispenser. Le besoin d'eau potable et de lumière ou de force électrique se manifeste de façon aiguë, au stade actuel de notre civilisation matérielle. Au surplus, les encouragements que l'Etat prodigue en cette matière — dans l'intérêt général d'ailleurs — incite les collectivités locales à entreprendre des travaux d'électrification et d'adduction, même lorsqu'elles auraient été disposées à les différer.

Pour subvenir à des dépenses sans cesse accrues pour les diverses raisons que nous venons d'analyser, mais le plus souvent en dehors de leur initiative propre, les dirigeants des départements et des communes disposent-ils au moins, comme l'Etat, d'un système fiscal souple, qui leur permette de se procurer facilement les ressources dont ils ont besoin ? Il suffit de passer en revue les différentes catégories de recettes locales pour se persuader rapidement qu'il n'en est rien.

mes, inscrits dans son budget, 350 centimes nouveaux qui constitueraient une surcharge écrasante pour les contribuables ruraux ;

« Qu'appelé à choisir entre la ruine de ses finances et la ruine de ses routes, il en appelle au Gouvernement et au Parlement, pour inscrire, dans le budget de 1929, toutes dispositions susceptibles d'assurer la sauvegarde des chemins départementaux — partie essentielle de l'outillage national — en substituant l'effort de l'Etat à l'effort impossible du département ;

« Affirme en tout cas sa volonté de ne pas voter les centimes supplémentaires, que, pourtant, il sait indispensable à la défense de son réseau routier et au maintien de son économie rurale ;

« Signifie par ce refus qu'il entend se conformer à la circulaire SARRAUT du 20 septembre 1928 et à l'invitation faite par le Ministre de l'Intérieur aux Conseils Généraux et Municipaux de n'engager aucune dépense nouvelle, mais tire de cette attitude toutes conséquences à l'égard des pouvoirs centraux, dont la responsabilité sera désormais engagée au soutien des collectivités en détresse... »

Soit dit en passant, plusieurs paragraphes du vœu précédent montrent bien comment certaines dépenses locales sont facultatives en droit, mais obligatoires en fait, ainsi que nous l'avons noté plus haut.

CHAPITRE III

LES RECETTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les recettes des collectivités locales comprennent :

- les revenus de leur patrimoine ;
- les ressources des fonds communs ;
- les subventions ;
- les impôts locaux.

I — LES REVENUS DU PATRIMOINE

Les revenus du patrimoine n'atteignent quelque importance relative que dans certaines communes rurales possédant des bois et procédant à la vente de coupes régulières.

Pour les départements et pour les grandes villes, le plus souvent, ils sont représentés par des fermages, des rentes sur l'Etat ou des obligations. La législation sur les loyers et la dépréciation du franc ne leur a pas permis, dans ces conditions, de croître dans la même proportion que les dépenses.

Aussi bien, en valeur absolue, cette catégorie de recettes ne présente pas un vif intérêt.

II — LES FONDS COMMUNS

Les fonds communs existaient déjà avant la guerre (fonds commun des amendes de répression et fonds com-

mun des mines). Cependant, c'est depuis 1918 que ce procédé s'est beaucoup développé.

§ 1 — *Le fonds commun des contributions indirectes.*

Au profit exclusif des communes, et pour compenser la perte résultant pour elles de la suppression des octrois portant sur le vin, la bière et l'alcool, la loi du 22 février 1918 a établi un fonds commun des contributions indirectes frappant ces divers produits. Les tarifs sont actuellement les suivants :

Vin : 15 francs par hectolitre, dont 4 francs pour le fonds commun ;

Alcool : 1.320 francs par hectolitre, dont 250 francs pour le fonds commun ;

Bière : 2 francs par degré hectolitre dont 0,50 pour le fonds commun.

Ce fonds commun a procuré :

263.000.000 francs, en 1919 ;

455.000.000 francs en 1922 ;

512.000.000 francs en 1925 ;

420.000.000 francs en 1927 ; (1)

510.000.000 francs environ en 1929.

En principe, la répartition a lieu *au prorata* de la consommation par commune en 1913, pour le vin et la bière, et proportionnellement au chiffre de la population pour l'alcool.

§ 2 — *Le fonds commun du chiffre d'affaires.*

Lorsque l'impôt sur le chiffre d'affaires a été institué (loi du 25 juin 1920), un nouveau fonds commun a été créé par l'adjonction à cette taxe d'un décime additionnel à

(1) La réduction ne provient pas d'un rétrécissement de la matière imposable, mais bien d'un changement de tarif.

répartir dans la proportion de un tiers pour les départements et deux tiers pour les communes.

Le rendement s'est élevé à :

177.000.000 francs en 1921 ;

300.000.000 francs en 1924 ;

342.000.000 francs en 1927 ;

380.000.000 francs en 1929.

La répartition est ainsi faite : pour les communes, au prorata du chiffre de la population ; pour les départements, de la même façon jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour attribuer deux francs par tête d'habitant. L'excédent, s'il y en a un, est partagé au prorata de la population, celle-ci étant affectée d'un coefficient d'autant plus fort que le centime démographique est plus faible. (1)

Cette dernière disposition tend à avantager les départements pauvres. Elle a été accentuée par l'article 149 de la loi du 16 avril 1930, suivant lequel le centime démographique est calculé d'après le recensement de 1911, quand, par rapport à celui-ci, le dernier recensement connu fait apparaître une diminution de population supérieure à 10 %.

§ 3 — *Le fonds commun des automobiles.*

Aux termes de l'article 100 de la loi du 25 juin 1920, un dixième du produit total de l'impôt frappant les automobiles est attribué aux départements, proportionnellement à la longueur des routes départementales, chemins de grande communication et chemins vicinaux à l'état de viabilité et de bon entretien existant dans chaque département.

(1) Le centime démographique, qui sert de base également pour la répartition des charges des lois d'assistance entre l'Etat et les collectivités locales, est le quotient du centime communal ou départemental par le chiffre de la population.

Le produit de ce fonds a été de :

9.000.000 francs en 1920 ;
21.000.000 francs en 1923 ;
34.000.000 francs en 1925 ;
69.000.000 francs en 1927 ;
80.000.000 francs en 1929.

Au total, le produit des fonds communs, y compris celui de la carte d'identité d'étranger institué en 1925 et dont le rendement en 1927 a été de 4.000.000 francs pour les communes, 2.000.000 francs pour les départements, peut être évalué actuellement à un milliard de francs en chiffres ronds.

§ 4 — *Considérations générales sur les fonds communs.*

Une étude approfondie des fonds communs déborderait le cadre de notre ouvrage. Dans la deuxième partie, nous aurons l'occasion à différentes reprises d'apprécier ce mode d'impositions locales. Il nous paraît cependant nécessaire de souligner certains des aspects de leur répartition, puisque aussi bien celle-ci suscite généralement les plus vives critiques.

1°) Le fonds commun des contributions indirectes a été créé, à l'origine, pour compenser la perte résultant pour les communes, qui en étaient pourvues, des droits d'octroi sur les vins, bières et alcools. Ceux-ci s'élevaient à près de 90.000.000 de francs. Le mode de répartition du fonds commun aurait évidemment dû tenir compte de ce point de départ. Nous avons vu plus haut qu'il n'en a pas été ainsi de sorte que, au moins au début, certaines communes n'ont pas récupéré les sommes perdues, dans le même temps que celles qui n'avaient pas d'octroi au moment de la réforme recevaient des sommes dont elles n'avaient pas strictement besoin. Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi portant réforme des finances

locales, M. SARI, sénateur, cite le cas de communes qui, à la première répartition, ont vu leur « revenu de 1913 doubler, tripler, quadrupler, voire décupler ». Par la suite, un minimum de répartition équivalent au produit des octrois supprimés a été garanti aux communes, et, d'autre part, l'administration s'est efforcée de rétablir un juste équilibre en sous-estimant dans les communes sans octroi le volume de la consommation pris pour base de la répartition.

2°) Les règles choisies pour le partage du fonds commun du chiffre d'affaires avantagent sensiblement les communes rurales et les départements pauvres au détriment des grandes cités et des départements riches, puisque le rendement de l'impôt est fonction de l'activité industrielle et commerciale.

Quoi qu'il en soit des mérites et des imperfections des fonds communs, ce qu'il importe de noter ici, pour l'objet de notre étude, c'est que, du point de vue des départements et des communes, cette catégorie de recettes est dépourvue de toute élasticité. Sans doute les ressources qu'elles ont fournies ont augmenté de façon continue, mais les autorités locales ne peuvent les faire varier à leur gré. Elles se bornent à encaisser les sommes qui leur sont dûes, exactement comme s'il s'agissait de subventions.

III — LES SUBVENTIONS

Les subventions occupent une place importante dans les finances locales. Non seulement l'Etat fournit des subsides aux départements et aux communes, mais ceux-ci se subventionnent mutuellement. L'illogisme d'un tel mécanisme résulte du fait que la répartition des charges entre les différentes collectivités ne coïncide pas, le plus

souvent, pour des raisons administratives, avec celles des paiements.

Voici, pour donner une idée de l'ordre de grandeur des subventions, quelques chiffres extraits du budget de 1930-1931 : (1)

1°) *Ministère de l'Intérieur.*

Subventions aux communes pour la défense contre l'incendie.....	francs	3.000.000
Subvention aux départements (loi du 10 août 1871) (2)	francs	3.870.000
Subvention aux départements pour l'achèvement des chemins vicinaux	francs	45.000.000
Subvention aux départements pour la réfection et l'entretien des routes départementales	francs	130.000.000
Subvention aux départements pour leur faciliter l'extension de la grande vicinalité. fr.		10.000.000
Subvention aux villes pour le traitement des commissaires de police	francs	4.400.000
Participation de l'Etat aux dépenses de personnel des préfectures (3)	francs	1.150.000

(1) Il y a lieu de remarquer d'ailleurs que, dans certains cas, les sommes qui vont être indiquées comprennent, à côté de la subvention, des dépenses propres de l'Etat.

(2) En principe cette subvention est destinée aux départements « pauvres ».

(3) Le projet de budget de 1931-1932 comprend une subvention supplémentaire de 300.000.000 de francs destinée à apporter une aide aux collectivités locales.

M. Germain-Martin, Ministre du Budget, entendu par la Commission des finances de la Chambre le 23 octobre 1930, a indiqué quelle devait être, selon le gouvernement, la répartition du crédit en question. 150.000.000 sont spécialement affectés aux dépenses supplémentaires dues aux nouveaux tarifs d'assistance. Le reste sera réparti, après prélèvement de 30.000.000 de francs pour les départements pauvres, entre trois catégories de communes particulièrement intéressantes : les communes comportant de nombreux écarts, les communes présentant à la fois un caractère industriel et agricole, les communes de banlieue.

2°) *Ministère de l'Agriculture.*

Participation de l'Etat dans l'entretien des diverses écoles d'agriculture.....	francs 4.700.000
Subventions pour travaux d'adduction d'eau potable	francs 55.000.000
Subventions pour travaux d'électrification des campagnes	francs 150.000.000

3°) *Ministère des Travaux Publics.*

Subvention aux départements et aux communes pour l'exploitation de services réguliers de transports automobiles ..	francs 12.000.000
--	-------------------

4°) *Ministère de la Justice.*

Participation de l'Etat dans les dépenses de construction des maisons cellulaires, francs	1.000.000
--	-----------

5°) *Ministère des Finances*

Portion du traitement des percepteurs à la charge du Trésor	francs 54.000.000
--	-------------------

6°) *Ministère du Travail*

Participation au paiement des primes départementales et communales à la natalité.	19.500.000
Assistance aux femmes en couches, frs	42.000.000
Protection des enfants du 1 ^{er} âge, francs	3.000.000
Enfants assistés	francs 66.000.000
Assistance médicale gratuite	francs 27.000.000
Assistance des vieillards, des infirmes et des incurables	francs 325.000.000
Assistance aux familles nombreuses, frs	5.000.000
Assistance aux mères qui allaitent leur enfant au sein	francs 63.000.000

7°) Ministère de l'Instruction publique.

Quantité de chapitres de ce ministère contiennent des crédits destinés à venir en aide aux collectivités locales pour les dépenses qu'elles sont obligées d'engager en matière d'enseignement (constructions scolaires notamment).

En dehors des subventions de l'Etat, les départements reçoivent des communes des participations importantes à leurs dépenses sociales, les « contingents communaux ». Au total, en 1927, par exemple, sur 1.352.000.000 de francs de charges d'assistance, les départements n'ont supporté réellement que 580.000.000 de francs.

Par ailleurs, les départements fournissent aux communes de leur circonscription des subsides divers. En 1927, les fonds de cette nature ont atteint, au total, 230.000.000 de francs.

Mais, quelle que soit leur importance, les subventions présentent le même caractère que les deux catégories de recettes précédentes ; les départements et les communes ne peuvent les modifier selon leurs besoins réels. Elles sont généralement calculées d'après des règles précises, bien qu'infiniment complexes ; quelquefois même, elles sont attribuées en fait *ad libitum*. Au surplus, elles fournissent une somme de ressources infiniment moins élevée que les impôts locaux.

IV — LES IMPOTS LOCAUX

Ce sont, en réalité, les impôts locaux qui constituent la branche essentielle des ressources des départements et des communes. Parmi eux, on peut distinguer trois catégories :

- 1°) les octrois ;
- 2°) les taxes spéciales ;
- 3°) les centimes additionnels aux anciennes contributions directes.

1°) *Les octrois.* — Vivement combattus depuis de nombreuses années, parce qu'ils renchérisaient le prix de la vie, et contrariaient l'activité économique, les octrois n'ont plus dans les finances locales la place qu'ils occupaient autrefois. En 1928, leur produit brut s'est élevé à 900.000.000 de francs, ce qui, le coefficient moyen des frais de perception pouvant être évalué à 25 % (1), représente un produit net de moins de 700.000.000 de francs, contre plus de 300.000.000 de francs avant la guerre.

2°) *Les taxes spéciales.* — Les taxes spéciales forment une catégorie importante des ressources locales. Elles comprennent des impôts indirects et des impôts directs.

a) les impôts indirects qui n'existent que dans les communes sont plutôt des taxes, au sens propre du terme, c'est-à-dire qu'ils correspondent généralement au prix d'un service rendu.

Tels sont, par exemple, *les droits de place, de marché, de pesage, d'abatage, de stationnement, de balayage*, etc... Les municipalités ont eu évidemment la faculté d'adopter les tarifs de ces impositions à la valeur actuelle de la monnaie, et partant de leur demander des ressources croissantes dans la mesure où leurs dépenses s'élevaient. Cependant, dans cette voie, leur action a été souvent bornée par des considérations relatives aux contingences économiques et à l'incidence des taxes. Au surplus aucune de ces dernières n'est susceptible d'un grand rendement. Ce sont des ressources d'appoint dont la multiplicité procure, finalement, dans les villes, des sommes assez élevées.

b) les impôts directs. Bien que les départements puissent avoir recours à certains d'entre eux, en fait, ce

(1) Les frais sont particulièrement élevés dans les grandes villes, dépassant dans quelques cas 40 % du produit brut.

sont, comme les précédents, des recettes exclusivement communales. Citons-les dans l'ordre où ils ont été institués.

— *l'impôt des prestations*, d'origine lointaine et qui offre cette particularité de pouvoir être acquitté sous forme de journées de travail. Il est établi, selon des règles archaïques qui font intervenir notamment le nombre de voitures et de chevaux possédés par les habitants. Les prestations fournissent d'abondantes ressources dans les communes rurales, où elles pèsent assez lourdement sur les cultivateurs. Au total le produit de cet impôt a été de 190.000.000 francs en 1929 contre 35.000.000 francs en 1914, ce qui correspond, dans l'ensemble, à la dévalorisation du franc.

— *la taxe sur les chiens*, qui a procuré, en 1928, 4.400.000 francs, somme à peine supérieure à celle d'avant-guerre.

— *la taxe vicinale*, instituée en 1903, en remplacement facultatif de l'impôt des prestations, et perçue sous forme de centimes additionnels. Son rendement est passé de 30.000.000 de francs avant-guerre à 358.000.000 de francs en 1929. C'est une ressource extrêmement importante qui n'est en somme qu'un supplément aux centimes additionnels.

— *les taxes spéciales de la loi du 29 décembre 1897*, établies en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. De la liste des taxes prévues par la loi de 1897, détachons les taxes sur le revenu ou sur la valeur vénale des propriétés immobilières, sur la valeur locative des locaux d'habitation ou professionnels, sur les pianos, sur les précepteurs, sur les ordures ménagères, etc... En 1929, le produit de ces taxes auxquelles deux cent quatre communes se sont adressées, a été de 400.000.000 de francs, contre 60.000.000 de francs avant la guerre. Sur cette somme, les diverses taxes sur les propriétés bâties

ont donné 110.000.000 de francs, la taxe sur les ordures ménagères 57.000.000 de francs, la taxe sur les locaux professionnels 56.000.000 de francs.

— une participation sur le produit de la *redevance proportionnelle des mines* (loi du 16 décembre 1922), soit 32.000.000 de francs en 1929, contre 1.500.000 de francs en 1913.

— *les taxes spéciales de la loi du 13 août 1926*, mises à la disposition des collectivités locales, y compris les départements, pour leur permettre de surmonter leurs difficultés, au moment de la grande crise financière et monétaire. Ces taxes sont absolument identiques, sinon dans leurs modalités d'assiette et d'institution, du moins dans le fond, aux taxes de la loi de 1897. Cependant, celles-ci n'étaient prévues que comme ressources de remplacement des octrois supprimés, tandis que n'importe quelle collectivité locale peut avoir recours aux taxes de la loi de 1926. 2.996 communes et 9 départements en ont créé : le produit a été de 150.000.000 de francs pour les premières, de 8.000.000 de francs pour les seconds. Sur ces sommes, les taxes sur la propriété bâtie ont fourni 40.000.000 de francs, la taxe sur les locaux professionnels 45.000.000 de francs, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères 25.000.000 de francs, la taxe de déversement à l'égout 14.000.000 de francs (1), la taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation 18.000.000 de francs. (2)

Les deux dernières catégories de recettes (taxes de la loi de 1897 et taxes de la loi de 1926) ont apparemment le mérite d'une certaine élasticité qui, *a priori*, devrait permettre aux communes de se procurer des ressources

(1) En réalité, ces deux dernières taxes constituent une charge supplémentaire sur les revenus des propriétés bâties.

(2) Ces chiffres, comme tous ceux qui sont indiqués au chapitre suivant, sont extraits du volume de renseignements statistiques relatifs aux contributions directes que publie chaque année l'administration des Contributions Directes.

variables au gré de leurs besoins. Cependant, en fait, le rendement global de ces impôts, soit un peu plus de 500.000.000 de francs, atteste que les collectivités locales ne se sont adressées à eux que pour subvenir à une part relativement faible de l'accroissement de leurs dépenses.

La raison en est simple. Les taxes réellement productives des lois de 1897 et 1926 atteignent des matières imposables qui sont déjà lourdement frappées, au profit non seulement de l'Etat, mais aussi, sous une forme différente, des communes et des départements.

En effet, les suppléments de recettes qui leur étaient indispensables, les autorités locales les ont demandés aux *centimes additionnels* dont M. SAARI, sénateur, a dit avec raison qu'ils représentent « l'ossature fixe des finances locales ».

Un chiffre suffira à en révéler toute l'importance. En 1929, les centimes additionnels ont procuré 2.600.000.000 de francs aux départements et 2.460.000.000 de francs aux communes, ce qui, en ajoutant le produit de la taxe vicinale, *fait un total de 5.418 millions de francs.*

Un tel rendement et leur caractère tout à fait particulier font des centimes additionnels le centre de la question des finances locales. Aussi paraît-il utile de leur consacrer un développement spécial.

CHAPITRE IV

LES CENTIMES ADDITIONNELS

§ I. — GÉNÉRALITÉS.

L'histoire des anciennes contributions directes permet, seul, de comprendre le régime actuel des centimes additionnels.

On sait qu'avant la guerre les contributions directes de l'Etat, les « quatre vieilles » comme on les appelle, c'est-à-dire l'impôt foncier, la contribution personnelle mobilière, l'impôt des portes et fenêtres et les patentes, étaient respectivement majorés de centimes, perçus au profit des collectivités locales. Toute question de doctrine mise à part, c'est un système qui était logique et naturel.

La loi du 31 juillet 1917, qui a institué les impôts sur le revenu, a supprimé les patentes, la contribution personnelle mobilière et l'impôt des portes et fenêtres, uniquement en ce qui concerne l'Etat. Afin de n'apporter aucun trouble dans les budgets locaux, l'article 44 de la loi précitée stipule que « jusqu'au vote d'une loi spéciale établissant des taxes nouvelles de remplacement, les centimes départementaux et communaux portant sur les anciennes contributions... continueront, *provisoirement*, d'être établis et perçus d'après les règles précédemment en vigueur ».

Ainsi, bien que les principaux ne soient plus recouvrés, les centimes anciens constituent toujours la principale ressource des collectivités locales. Comment les calcule-t-on ? Sauf les centimes additionnels à l'impôt foncier, pour lesquels la loi de 1917 n'a apporté aucune modification, les centimes sont établis, depuis 1917, sur les derniers principaux (1) réels — ceux de 1917 par conséquent —, simplement modifiés au gré des mouvements de la matière imposable (par exemple, pour la mobilière : vacances, démolitions, constructions d'immeubles). Les bases, sur lesquelles sont assis les centimes, ont donc un caractère doublement fictif — qui leur a valu le nom de *principaux fictifs* — : d'une part, elles ont une valeur conventionnelle, car, depuis 1917, les principaux réels, si on avait continué à les calculer, auraient subi d'amples variations ; d'autre part, ce principal ne sert qu'à l'établissement des centimes ; il n'est pas perçu pour le compte du Trésor.

Au premier abord, on pourrait penser que les centimes additionnels à l'impôt foncier, qui a été maintenu pour l'Etat, sont calculés d'après le principal réel. Cette opinion, évidemment logique, est pourtant inexacte. Comme les autres, les centimes additionnels au foncier sont assis sur des principaux fictifs, d'après des règles d'une complexité au demeurant indéniable. Elles ont été trop souvent décrites pour que nous en rappelions le détail (2). Qu'il nous suffise de résumer brièvement les raisons qui expliquent cette anomalie. Lors de la transformation de l'impôt foncier des propriétés bâties en impôt de quotité, en 1890, afin de n'apporter aucune perturbation dans les budgets locaux, le législateur a décidé que les centimes additionnels à cette contribution seraient établis à l'avenir

(1) On entend par *principal* le montant de l'impôt d'Etat.

(2) Voir notamment Boissonnet. *La réforme des finances locales*, pages 51 et suivantes.

non pas sur les principaux réels, mais sur des principaux fictifs formés en faisant subir aux principaux réels de 1889 seulement les rectifications dûes aux constructions et aux démolitions. Le même principe a été adopté, en 1914, lorsque l'impôt foncier sur les propriétés non bâties est devenu un impôt de quotité. Cependant, à cette époque, choqué par les inégalités qui résulteraient du procédé des principaux fictifs, le Parlement s'est efforcé de réaliser la péréquation des charges pesant respectivement sur la propriété bâtie et sur la propriété non-bâtie. Ces préoccupations ont inspiré l'article 26 du 29 mars 1914, qui constitue le texte fondamental relatif à l'assiette de centimes à l'impôt foncier. En ce qui concerne plus spécialement les centimes à l'impôt des propriétés bâties, l'article premier de la loi du 19 juillet 1925 a apporté quelques changements afin d'éviter les déplacements d'impôts qu'auraient pu produire la révision des évaluations cadastrales, entreprise en exécution de la loi du 22 mars 1924.

§ 2. — APPRÉCIATION DU SYSTÈME.

Les centimes actuels font depuis la fin de la guerre l'objet d'une vive discussion entre leurs partisans, de moins en moins nombreux, et leurs adversaires qui en réclament la suppression complète.

A la vérité, aujourd'hui, les centimes ne présentent qu'un seul mérite : celui d'exister, alors que le problème de leur remplacement soulève de multiples difficultés et que, de surcroît, les budgets locaux, déjà si éprouvés depuis la guerre, supporteraient mal de nouveaux et sérieux mécomptes. Or, les centimes, établis selon le procédé de la répartition sur des bases à peu près fixes, jouissent d'une stabilité de rendement, qui facilite la

préparation des budgets locaux et en assure une exécution fidèle. Cependant cet avantage, qui pouvait être considéré comme décisif avant la guerre, ne saurait être mis en balance avec les inconvénients du système.

Le procès des centimes a été si souvent fait que nous nous contenterons de le brosser à grands traits, au triple point de vue de la *justice*, de la *commodité*, de la *productivité*.

1°) Considérées en elles-mêmes, et à supposer qu'elles soient établies d'après des bases réelles et non pas fictives, les patentes et la contribution mobilière (1) ne répondent pas aux principes de justice fiscale communément admis. C'est pour cette raison, principalement, qu'elles ont été supprimées pour le compte de l'Etat. On pourrait à la rigueur concevoir qu'elles aient été maintenues dans les budgets locaux, si elles ne constituaient que

(1) La contribution *personnelle mobilière* est devenue la contribution mobilière depuis la suppression de la taxe personnelle réalisée avant la guerre. Quant à l'impôt des portes et fenêtres, il a complètement disparu depuis 1925.

Rappelons très brièvement les règles d'assiette de la contribution mobilière et des patentes.

1°) *Mobilière*. — C'est un impôt assis sur le revenu global évalué d'après un indice, le loyer d'habitation. En fait, ce dernier est établi par la commission des répartiteurs selon des règles qui relèvent souvent de la fantaisie, et c'est sur cette base, dite *loyer matriciel*, que sont calculés les centimes. A noter que, dans les grandes villes, un minimum de loyer, majoré en tenant compte des charges de famille, est exempt de tout impôt.

2°) *Patentes*. — Cet impôt frappe les revenus professionnels, ceux de l'agriculture et du travail salarié exceptés. Pour le commerce, l'impôt comprend un droit fixe par profession (ce droit varie d'ailleurs avec l'importance de la population), et un droit proportionnel qui porte sur le loyer réel des locaux professionnels et, à un taux différent, sur le loyer de l'habitation. Pour les professions libérales il n'y a que le droit proportionnel. Enfin la patente des grands magasins et des industries, analogue dans son principe à celle du commerce, est plus complexe : une série de taxes, établies en fonction de certains signes extérieurs apparents, visent à mieux proportionner l'impôt total au gain réel. L'article 65 de la loi de finances de 1930 a supprimé le droit proportionnel sur les loyers d'habitations, mais, devant les difficultés qu'une telle mesure allait susciter aux autorités locales, son application a été renvoyée à 1932.

des ressources d'appoint, de rendement faible. Mais, nous l'avons vu, tel n'est pas le cas, et de loin. Il n'est donc pas permis de se désintéresser de leur incidence.

Au surplus l'improportionnalité, pour ainsi dire organique, des deux anciennes contributions est encore aggravée par les conditions bizarres dans lesquelles elles sont établies. Les inégalités qui résultent de l'usage des principaux fictifs sont d'autant plus sensibles que depuis dix ans des mouvements de fortune absolument exceptionnels se sont produits. En bref, il est permis d'écrire qu'il n'y a plus aujourd'hui le moindre rapport entre les facultés contributives des citoyens et leurs impositions aux patentes ou à la mobilière. Notamment, en n'atteignant pas les contribuables selon leurs revenus réels, les centimes frappent, d'une façon particulièrement lourde et aveugle en période de crise économique, certains commerçants ou industriels.

En outre, avec le système actuel des centimes, certaines classes ne participent pas aux charges locales. « Ce qui révolte même certains conseils municipaux et certains conseils généraux, disait M. QUEUILLE à la Chambre des Députés, le 10 Décembre 1925, c'est la constatation qu'ils font chaque jour que si certains contribuables payent une part très lourde des impôts locaux, il en est d'autres, ceux dont les revenus ne proviennent pas de l'exercice d'un commerce, de l'exploitation d'une terre, ceux dont les revenus trouvent leur origine presque uniquement dans des valeurs mobilières, qui échappent complètement aux poids des impôts départementaux et communaux ».

2°) Les centimes sont en second lieu des impôts complexes en dépit du caractère forfaitaire des anciennes contributions. Les quelques explications que nous avons données au début du présent chapitre le montrent clairement. D'une façon générale, les contribuables sont inca-

pables d'analyser les divers éléments de leurs impositions, faute de pouvoir calculer le principal fictif.

Peu commode pour les individus, le système l'est encore moins pour l'Administration qui perd un temps précieux à établir les rôles des impôts locaux, exactement comme si les principaux fictifs étaient réellement encaissés au profit de l'Etat. Cette lourde besogne supplémentaire, infligée à des agents déjà surchargés de travail, est évidemment préjudiciable au développement des impôts sur le revenu.

3°) Un aussi mauvais système fiscal a-t-il du moins l'avantage de procurer aux départements et aux communes d'abondantes ressources au gré de leurs besoins ? Précisément nous touchons ici au vice capital des centimes. « Les centimes additionnels sont fixés d'après un principal fictif pour ainsi dire cristallisé. Ils ne présentent dès lors aucune élasticité et, pour faire face à des besoins croissants, les municipalités — et il en est de même des départements — n'ont eu d'autre solution que d'en augmenter le nombre. Est-il besoin de souligner l'opposition entre les tendances décentralisatrices, qui ont multiplié les dépenses à la charge des collectivités locales, et la fixité du centime malgré le développement de la matière imposable. » (1)

C'est dans cette contradiction que réside au fond toute l'explication de la situation actuelle des finances locales. La misère des départements et des communes, sous ses divers aspects, ne fait que traduire le défaut de synchronisme entre l'évolution des dépenses sans cesse croissantes, (2) et celle des recettes, parmi lesquelles presque toutes, et notamment la plus importante, les centimes

(1) M. Marchandeaup, député, maire de Reims. Rapport sur les finances communales. Congrès des Maires de 1928.

(2) Voir chapitre 2. L'augmentation des dépenses des collectivités locales.

additionnels, ne sont pas susceptibles de se modeler sur les fluctuations de la richesse.

Injustice dans la répartition des charges, mode d'assiette périmé, manque complet d'élasticité, tels sont en résumé les traits caractéristiques des centimes additionnels, et, partant, en raison de la place que ceux-ci y occupent, du système fiscal dont sont dotées les collectivités locales.

CHAPITRE V

LA GRANDE PITIÉ DES COMMUNES ET DES DEPARTEMENTS

§ 1 — L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES CENTIMES

La situation extrêmement précaire, dans laquelle se trouvent les départements et les communes, se traduit en premier lieu par l'augmentation du nombre des centimes, dans la plupart des collectivités. Pour subvenir à leurs dépenses, celles-ci n'ont en effet que ce moyen à leur disposition.

Voici d'abord des chiffres moyens qui montrent, à propos de chaque contribution, l'accroissement continu, d'année en année, du nombre des centimes.

1°) *Mobilière*. — Le nombre moyen des centimes départementaux est passé de :

71 en 1913 à
184 en 1922
273 en 1926
320 en 1927
343 en 1928
367 en 1929.

Celui des centimes communaux, de :

69 en 1913 à
189 en 1922
248 en 1926
297 en 1927
321 en 1928
346 en 1929

2°) *Impôt foncier non bâti.* — Le nombre moyen des centimes départementaux a été de :

75 en 1913
187 en 1922
280 en 1926
333 en 1927
367 en 1928
401 en 1929.

Celui des centimes communaux, de :

61 en 1913
97 en 1922
131 en 1926
163 en 1927
195 en 1928
236 en 1929.

3° *Impôt foncier bâti.* — Le nombre moyen des centimes départementaux s'est élevé de :

70 en 1913 à
186 en 1922
274 en 1926
322 en 1927
347 en 1928
374 en 1929.

Et celui des centimes communaux de :

72 en 1913, à
190 en 1922
250 en 1926
295 en 1927
317 en 1928
340 en 1929.

4°) *Patentes*. — Le nombre moyen des centimes départementaux a progressé de :

44 en 1913 à
171 en 1922
256 en 1926
303 en 1927
323 en 1928
343 en 1929.

Et celui des centimes communaux, de :

57 en 1913 à
224 en 1922
280 en 1926
325 en 1927
344 en 1928
366 en 1929.

Si l'on ajoute ensemble les différentes catégories de centimes — ce qui n'a d'ailleurs aucune valeur scientifique — on voit que, en 1929, le nombre moyen des centimes départementaux s'est élevé à 1.485, et celui des centimes communaux à 1.288.

Mais ce ne sont là que des moyennes. Dans certains cas l'augmentation du nombre des centimes est impressionnante. Dans le discours qu'il a prononcé à la Chambre le 16 décembre 1929, M. MARCHANDEAU a cité une commune de sa circonscription « dans laquelle pourtant la valeur du centime communal est relativement élevée »,

qui avait, en 1928, 1.641 centimes additionnels. Interrompant l'orateur, M. Antoine BORREL a fait alors remarquer que, dans certaines communes de montagne, il y en avait beaucoup plus.

L'augmentation du nombre des centimes est, en effet, particulièrement considérable dans les collectivités rurales, où la valeur du centime est restée stationnaire, ou même a diminué par suite de la désertion des campagnes. Aussi, nombreuses sont les communes de cette nature, dans lesquelles le nombre des centimes dépasse largement 2.000.

Si l'on songe que la même matière imposable supporte également les impositions départementales, et que, de surcroît, les communes rurales peuvent très bien se trouver dans un département pauvre, on imagine aisément que, dans de nombreuses collectivités, le nombre actuel des centimes ne puisse absolument plus être relevé. En effet, au fur et à mesure que le recours aux centimes a pris ces proportions, les inégalités dans la répartition des charges se sont évidemment accrues, au point même qu'il en est résulté pour certaines classes une situation à peine supportable.

§ 2 — L'INCIDENCE DES CENTIMES

Les privilèges dont jouissent certaines catégories de citoyens, en ce qui concerne les impositions locales, et les injustices, qui vicient l'assiette de chacune des anciennes contributions, sont d'autant plus choquants que le nombre de centimes est plus élevé.

En outre, il s'est produit depuis la guerre un déplacement des charges pesant respectivement sur la propriété foncière non bâtie, la propriété foncière bâtie et le commerce. Aujourd'hui, ces deux dernières catégories supportent des impôts locaux vraiment écrasants.

Les centimes à l'impôt foncier non bâti procuraient, avant la guerre, compte tenu de la taxe vicinale (1), 170.000.000 francs. En 1929, leur rendement s'est élevé à 680.000.000 francs soit quatre fois plus.

Le produit des centimes à l'impôt foncier bâti est passé de 118.000.000 francs en 1913, à 1 milliard de francs en 1929, *soit 8 fois plus*.

Quant aux recettes fournies par les centimes aux patentes elles se sont élevées dans des proportions considérables, sautant de 1.244.000.000 francs en 1913 à 2.625.000.000 francs en 1929, *soit 21 fois plus qu'avant la guerre*.

Le produit de la mobilière, qui a un caractère de généralité plus accentuée que les autres contributions n'a pas subi une aussi forte ascension. Il a progressé de 121.000.000 francs en 1913 à 1.118.000.000 francs en 1929, *soit dans la proportion de 1 à 9 environ*.

Il y a lieu de noter en outre que le commerce et la propriété bâtie supportent, en dehors de leurs impositions particulières et d'une partie de la mobilière, la plupart des taxes directes instituées en exécution des lois de 1897 et de 1926. On peut mesurer dès lors l'inégalité de la répartition des charges locales, auxquelles les uns échappent, tandis que d'autres y participent jusqu'à concurrence de 25 à 30 % de leur revenu net, parfois davantage (2). Cet état de choses est extrêmement fâcheux au double point de vue économique et social.

(1) Tous les chiffres qui suivent comprennent non seulement les centimes proprement dits, mais les centimes représentant la taxe vicinale.

(2) Dans le discours qu'il a prononcé à la Chambre des Députés, le 11 juillet 1930, M. GERMAIN-MARTIN, Ministre du Budget, a précisé que l'aggravation des impôts locaux était telle, que, dans certaines villes, le prélèvement total opéré par le fisc sur la propriété bâtie atteint 51 % du revenu net, dans d'autres 54,36 % et même 59 %.

§ 3 — LA DÉTRESSE DES COMMUNES RURALES ET DES DÉPARTEMENTS PAUVRES

Les collectivités qui n'ont pour subvenir à leurs dépenses que la ressource d'augmenter le nombre des centimes additionnels, sont actuellement dans une situation lamentable. C'est le cas notamment des communes rurales et des départements agricoles, dont la prospérité décroît lentement chaque année. L'ordre du jour voté par le Conseil général du Lot dans sa session ordinaire de 1928 (1) est, à cet égard, significatif. Il est évident, en effet, que le recours aux centimes n'est pas extensible à volonté. Or, les limites maxima sont atteintes depuis longtemps dans un grand nombre de communes et de départements, où il n'y a pas de revenus patrimoniaux, et où aucune taxe spéciale ne peut être instituée faute de matière imposable.

« Pour les 20.000 communes rurales, dont le centime vaut moins de 100 francs — peut-on lire dans une lettre qui a été adressée au journal *Le Temps* par un préfet et que nous retrouverons au chapitre XII — la situation est particulièrement grave. Ces communes ont engagé pour couvrir des emprunts de longue durée, le maximum des centimes qu'elles pouvaient s'imposer ; elles ne peuvent plus rien entreprendre, plus rien réaliser. Cependant si ces communes n'ont pas la possibilité de s'organiser d'une façon moderne, de développer leurs services municipaux, de se donner quelques-uns des éléments de confort et d'agrément des villes, elles continueront à se dépeupler et à s'appauvrir. Qui pourrait soutenir qu'il n'y a pas là un problème social et économique de la plus haute importance ? ».

Notons dès maintenant — nous développerons lon-

(1) Voir au Chapitre 2. L'augmentation des dépenses des collectivités locales.

guement ces considérations dans la deuxième partie — que cette situation lamentable n'est pas dûe exclusivement au système fiscal, mais bien à la disproportion qui existe dans certaines communes entre leur richesse et les charges que le pouvoir central leur a imposées. C'est, en effet, principalement pour s'électrifier, pour réaliser des travaux d'adduction d'eau potable que, depuis dix ans, les autorités locales ont eu recours au crédit, engageant pour 30 ans et même davantage le nombre maximum de centimes qu'elles pouvaient faire peser sur les habitants de leur circonscription (1). C'est pourquoi, nous le verrons, le remède ne consiste pas seulement à réformer la fiscalité, mais aussi à venir en aide aux collectivités déshéritées.

Pour l'instant retenons simplement la grande pitié de la plupart des communes et des départements, la détresse de certains d'entre eux et, en dernière analyse, l'urgente nécessité d'une réforme d'ensemble.

Aussi bien sur ce point, n'y a-t-il qu'une opinion unanime et pressante.

(1) La dette des collectivités locales, qui témoigne de leurs embarras, a considérablement augmenté depuis la guerre. En ce qui concerne les départements, elle était en 1912, de un milliard de francs ; elle atteignait en 1927, trois milliards, soit trois fois plus. Dans les communes, l'accroissement est bien plus considérable encore ; il est regrettable que les statistiques ne fournissent pas de renseignements récents. Mais par rapport à 1914, la dette communale avait déjà doublé en 1922.

CHAPITRE VI

L'ACTION GOUVERNEMENTALE

§ 1 — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les divers gouvernements qui se sont succédés depuis 1918 n'ont pas été sans se préoccuper à maintes reprises de la situation des finances locales. Leur action s'est traduite par de multiples promesses, quelques réalisations et de larges études.

Des promesses, nous ne citerons que la première et la dernière en date — du moins au moment où ces lignes sont écrites.

Dans la séance de la Chambre des députés du 16 juillet 1917, au moment du vote de la loi instituant les nouveaux impôts cédulaires sur les revenus, comme le rapporteur montrait la nécessité de régler au plus tôt la question des impôts locaux, les centimes additionnels aux quatre vieilles n'étant que « provisoirement » conservés aux termes mêmes de l'article 44 de la loi du 31 juillet 1917, le Ministre des Finances, M. THIERRY, fut amené à préciser que le gouvernement déposerait un projet de loi, dès que le statut des impôts d'Etat serait définitif.

Le 1^{er} juin 1930, dans le discours qu'il prononçait à Dijon, esquissant le programme des travaux qu'il comptait soumettre au Parlement à la session suivante, M. André TARDIEU, Président du Conseil, a notamment dit : « Immédiatement après (les vacances), nous élaborer-

rons la refonte de notre système fiscal... et *d'abord celle des finances départementales et communales* dont le régime actuel ne pourrait être maintenu sans priver les contribuables, par suite de l'excès des charges locales, du bénéfice effectif des dégrèvements accordés par l'Etat... »

Bien que douze ans d'application d'un régime essentiellement... provisoire autorisent quelque scepticisme, il est permis de penser, cette fois, que la question des finances locales, posée depuis 1918, est bien près maintenant d'entrer dans la période des réalisations.

§ 2 — CE QUI A ÉTÉ FAIT DEPUIS 1918 EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS

Quoiqu'il en soit, il serait injuste de ne pas rappeler les différentes mesures spéciales qui ont été prises depuis la fin de la guerre en vue d'aider les départements et les communes à redresser leurs finances.

D'abord, l'Etat a contribué à l'équilibre des budgets locaux au moyen de subventions, dont l'importance n'a cessé de croître. C'est ainsi, par exemple, qu'à la suite des doléances exprimées par les Conseils généraux au cours de la session ordinaire de 1928, doléances symbolisées dans l'ordre du jour incendiaire du Conseil général du Lot que nous avons rapporté plus haut (1), gouvernement et parlement ont été d'accord pour accroître les crédits du budget général destinés aux dépenses de voirie départementale, et aussi pour réduire le domaine de cette dernière. Nous avons également signalé (2) l'article 25 de la loi du 30 juin 1930 qui met à la charge de l'Etat les dépenses locales supplémentaires résultant des articles 168, 169, 171 et 173 de la loi du 16 avril 1930 (élévation des allocations

(1) Voir chapitre 2, l'augmentation des dépenses des collectivités locales.

(2) Id.

mensuelles versées aux vieillards, infirmes et incurables et aux femmes en couches). A cet effet, un crédit spécial est inscrit au budget de 1931-1932.

En dehors des subventions, un certain nombre de dispositions fiscales ont été adoptées en faveur des budgets locaux. Nous avons déjà eu l'occasion d'en indiquer quelques-unes :

Enumérons ici les principales :

— Institution du fonds commun du chiffre d'affaires (loi du 25 juin 1920).

— Institution du fonds commun des automobiles (même loi).

— Faculté pour les collectivités locales de créer certaines taxes spéciales (loi du 13 août 1926).

— Exonération des impôts sur les valeurs mobilières en faveur des emprunts communaux et départementaux, lorsqu'ils sont à la charge des collectivités (lois du 28 décembre 1929 et du 16 avril 1930).

— Exonération des droits de mutation à titre gratuit en faveur des communes et des départements (loi du 16 avril 1930).

— Suppression de la contribution des portes et fenêtres et faculté de report sur les patentes et la mobilière des centimes additionnels à cet impôt (loi du 13 juillet 1925).

Quels que soient leurs mérites respectifs, ces différentes mesures ne constituent évidemment pas une solution du problème, mais seulement des palliatifs. Parfois même, elles ont été préjudiciables aux intérêts financiers des collectivités, bien qu'elles s'expliquent alors pour d'autres motifs extrêmement légitimes.

C'est ainsi, par exemple, que la suppression de la contribution des portes et fenêtres est une chose excellente en soi, cet impôt étant assurément le plus défectueux des anciens impôts directs. Mais, effectuée isolément, une telle réforme n'a nullement remédié aux injustices

de la répartition des charges, puisque, pour compenser la perte qu'elle causait aux collectivités, celles-ci ont dû accroître le nombre des centimes aux patentes et à la mobilière, dont l'incidence est tout à fait comparable à l'impôt supprimé. En outre, cette substitution n'a pas été sans créer certaines difficultés, dans maintes localités.

L'application de l'article 65 de la loi du 16 avril 1930 (suppression du droit proportionnel sur le loyer d'habitation dans les patentes) eût provoqué des conséquences identiques. C'est d'ailleurs la raison pourquoi son application a été renvoyée à 1932. Mais il est fort probable qu'à ce moment, à moins d'une réforme d'ensemble, la disposition en question devra être encore renvoyée.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que si les charges locales ont été atténuées par certaines modifications fiscales, en revanche, d'autres dispositions ont, indirectement, diminué les recettes que communes et départements tirent du fonds commun sur le chiffre d'affaires. Tel est, par exemple, pour n'en citer qu'un, l'article 54 de la loi du 16 avril 1930, qui remplace l'impôt sur le chiffre d'affaires portant sur les vins, cidres, poirés par une taxe unique à la production d'un rendement moindre.

En résumé, on peut donc dire que la question des finances locales est aujourd'hui dans le même état législatif qu'en 1917, date où le nouveau régime des centimes a commencé à fonctionner.

§ 3 — LES TRAVAUX DES COMMISSIONS SPÉCIALES

En revanche, depuis cette époque, les gouvernements ont procédé à des études approfondies, qui faciliteront sans aucun doute la réalisation de la réforme.

Une première série de travaux ont été effectués par la Commission interministérielle qui a été nommée le 7 juin 1920, par M. STEEG, alors Ministre de l'Intérieur et s'est

divisée en trois sous-commissions. La première, celle des taxes spéciales, a réussi à préparer un projet qui est à l'origine de la loi du 13 août 1926. Les deux autres, celle des centimes et celle des fonds communs, n'ont pas abouti.

A la fin de 1924, une nouvelle commission a été créée par M. CHAUTEPS, en vue de reprendre les travaux entrepris par la Commission de 1920. Les événements graves, qui ont marqué les années 1925 et 1926, n'ont évidemment pas permis à ce nouvel organisme de remplir sa mission.

Enfin, en décembre 1926, M. Albert SARRAUT a institué, auprès du ministère de l'Intérieur, le « *Comité consultatif d'administration générale, départementale et communale* », dont il a confié la présidence à M. DAUSSET, ancien sénateur, et qu'il a chargé, entre autres tâches, de préparer un projet de réforme des finances locales. Ce comité a adopté vers le milieu de 1928 un projet de réforme que nous étudierons dans la deuxième partie de cet ouvrage, mais qui n'a jamais été présenté au Parlement.

§ 4 — LE PROJET CAILLAUX ET LE RAPPORT MALVY

En réalité, si curieux que cela paraisse, les seuls projets de loi, comportant une réforme générale des finances locales, ont été déposés bien avant la guerre, à une époque où ils ne répondaient pas à un besoin urgent. Ce sont les projets CAILLAUX de 1900 et 1909. A la vérité, ceux-ci ne visent que par voie de conséquence à la transformation du système fiscal des départements et des communes, car leur but principal réside dans la réforme des impôts directs perçus au profit de l'Etat.

1° En ce qui concerne les impositions locales, le premier projet CAILLAUX peut être ainsi résumé :

— Suppression des contributions personnelle et mobilière et des portes et fenêtres.

— Abandon aux collectivités locales de l'impôt foncier des propriétés non bâties ($\frac{3}{5}$ aux communes, $\frac{2}{5}$ aux départements) ;

— Abandon aux départements de 15 % du principal de la contribution foncière des propriétés bâties et des patentes.

— Abandon aux communes de 25 % du principal de la contribution foncière des propriétés bâties et de 20 % du principal des patentes, cette dernière attribution se cumulant avec celle de 8 % prévue par la loi du 15 juillet 1880 ;

2° Le second projet CAILLAUX de 1909 (1) a une portée beaucoup plus générale.

Ce projet comporte la suppression des centimes additionnels aux « quatre vieilles » et leur remplacement par de nouvelles impositions, en relation étroite avec celles de l'Etat, telles qu'elles résultaient du projet de loi portant création d'un impôt général sur le revenu, également déposé par M. CAILLAUX.

A l'exception des revenus des valeurs mobilières et des exploitations minières, les impositions locales devaient atteindre tous les revenus par catégorie, selon les modalités adoptées pour les impôts d'Etat. Les Conseils municipaux avaient la faculté d'étendre les bases de l'imposition, en réduisant dans une proportion au plus égale à $\frac{3}{4}$ l'échelle des abattements prévus pour certains des impôts d'Etat, notamment la cédule des salaires. Lorsqu'elle était adoptée, cette mesure devait d'ailleurs s'appliquer uniformément à toutes les cédules comportant des exonérations à la base. Pour localiser les bénéfices industriels ou commerciaux, ceux-ci étaient répartis entre les divers établissements d'une même entreprise au prorata des valeurs locatives des immeubles professionnels.

(1) Pour plus de détails, voir BRASSAUD : *La réforme des finances locales*, pages 121 et suivantes.

A côté des impositions frappant chaque catégorie de revenus, le projet instituait un impôt portant sur le revenu global *dépensé* par les contribuables dans la collectivité locale à laquelle ils appartenaient. Rejetant le système de la déclaration admise pour l'impôt d'Etat sur le revenu global, M. CAILLAUX prenait le loyer comme base d'évaluation de cet impôt complémentaire. Un tarif de coefficients devait être appliqué aux diverses tranches de la valeur locative des habitations. Un minimum de revenus, variable avec l'importance des localités, était admis en franchise d'impôts.

3° Telles sont les grandes lignes du projet CAILLAUX, qui fit l'objet d'un rapport approfondi par M. MALVY, en 1909, au nom de la Commission de législation fiscale. Le projet MALVY diffère de celui de M. CAILLAUX sur deux points essentiels.

D'une part, la notion de *revenu dépensé*, arbitré d'après la méthode indiciaire, est abandonnée. Aux impôts cédulaires par catégories, se superpose, comme dans l'impôt d'Etat, un impôt sur le revenu global, localisé au prorata des revenus des propriétés bâties appartenant aux contribuables. Cet impôt est assis d'après la déclaration des assujettis, lorsque le revenu global dépasse 5.000 fr. — déclaration qui sert également de base pour l'impôt d'Etat — et, dans les autres cas, il est établi directement par l'administration, sur la proposition d'une commission communale composée du maire et de quatre membres nommés par le préfet sur une liste de huit membres présentée par le Conseil municipal. Les contribuables ont évidemment la faculté de se pourvoir, par la voie gracieuse ou contentieuse, contre la décision du fisc.

D'autre part, le projet MALVY institue un fonds commun des valeurs mobilières, dont la répartition est faite entre les communes d'après le chiffre de la population.

En ce qui concerne les abattements à la base, et les

exonérations partielles, c'est-à-dire le champ d'application des impositions, le projet MALVY s'inspire des mêmes principes que le projet CAILLAUX, bien que, pratiquement, ses modalités soient un peu plus complexes.

Les projets CAILLAUX et MALVY n'ont jamais été discutés devant le Parlement. Aussi bien la guerre est-elle intervenue avant même que la législation relative aux nouveaux impôts directs de l'Etat fut complètement adoptée. L'impôt sur le revenu global n'a été voté définitivement qu'en 1914. Quant aux impôts cédulaires ils ont été institués, sous la pression des nécessités financières, en 1917. Les préoccupations qui assaillaient les pouvoirs publics à cette période grave de notre histoire ont dicté une solution provisoire en ce qui concerne les impositions locales.

Aujourd'hui, les grands problèmes issus de la guerre sont résolus. Le redressement financier de l'Etat notamment a été réalisé. Sa prospérité contraste avec la gêne des départements et des communes. Dans les chapitres précédents nous avons souligné l'urgente nécessité, unanimement reconnue, de s'attaquer à la question des finances locales, en suspens depuis 12 ans, avec la ferme volonté d'aboutir. L'heure est venue de réaliser. Un intérêt hautement national est en jeu.

DEUXIEME PARTIE

LES DOCTRINES
ET LES PROJETS DE REFORME

DEUXIÈME PARTIE

LES DOCTRINES ET LES PROJETS DE REFORME

Si l'accord est unanime pour proclamer la nécessité d'une refonte complète du système financier des communes et des départements, et notamment la suppression des centimes additionnels et leur remplacement par d'autres impôts, des divergences profondes se manifestent entre les solutions proposées.

Maintien des anciennes contributions, avec l'adoption de principaux réels — substitution de nouveaux impôts réels et indiciaires aux quatre vieilles — abandon aux collectivités locales d'une matière imposable délaissée par l'Etat, par exemple, le capital, les plus values — cession aux départements et aux communes d'un ou de plusieurs impôts, à grand rendement, actuellement perçus au profit de l'Etat — institution d'impôts en liaison étroite avec les impôts sur le revenu, soit sous la forme préconisée par M. CAILLAUX, soit sous la forme de centimes additionnels aux impositions recouvrées par l'Etat, soit même sous la forme d'un fonds commun, ensuite réparti entre les collectivités locales, telles sont, pour ne citer que les têtes de chapitres, les suggestions qui ont été faites depuis quelques années pour résoudre le problème.

Cependant, à travers la diversité des propositions fiscales — nous écartons pour l'instant la question de la

répartition des charges entre l'Etat, les départements, les communes et nous supposons que les budgets actuels ne soient pas susceptibles de sérieuses modifications, ce qui est loin d'être l'opinion générale — on peut dégager deux doctrines essentielles.

La première, doctrine classique, systématisée pour la première fois, par M. DE MIQUEL en Prusse et défendue de nos jours, par un grand nombre de professeurs, notamment M. ALLIX, estime que les collectivités locales ne sauraient être dotées que d'impôts réels, reposant sur des bases simples et facilement repérables.

La seconde, plus moderne, qui a fait son apparition avec le projet de M. CAILLAUX de 1909, veut relier le système des impôts locaux aux impôts directs actuellement perçus pour le compte de l'Etat et ne recule pas devant le caractère de personnalité que présentent certains d'entre eux.

Pour la clarté de notre exposé, nous pensons qu'il est avantageux d'appeler la première doctrine, *la doctrine de l'impôt réel*, et la seconde, *la doctrine de l'impôt personnel*.

A la vérité — hâtons-nous de le dire — cette dénomination n'a pas une valeur scientifique, car elle n'est que partiellement exacte. D'une part, les partisans de l'impôt réel ne repoussent pas invariablement toutes les considérations tirées de la situation individuelle des contribuables. D'autre part, les défenseurs de l'impôt personnel ne pensent pas que celui-ci doive être choisi à l'exclusion des impôts réels, puisqu'au contraire c'est à ces derniers qu'ils font la plus large place. Contrairement à une idée assez répandue, les impôts cédulaires sur le revenu ont en effet davantage le caractère d'impôts réels et proportionnels que celui d'impôts personnels et progressifs.

Au surplus la réalité mouvante des idées et des faits s'accommode mal d'une distinction aussi radicale que la

précédente. Entre les deux conceptions opposées que nous allons essayer de schématiser objectivement, il y a toute une gamme de théories qui les relient de façon continue.

Si, par conséquent, nous adoptons une telle division, c'est pour dégager clairement d'une discussion souvent confuse des tendances et des idées générales.

Après avoir exposé les deux doctrines dont il s'agit et les diverses propositions qui en découlent respectivement, nous consacrerons un chapitre aux suggestions qui ont été faites en vue de modifier la répartition actuelle des dépenses entre l'Etat, les départements et les communes et enfin, dans la dernière partie de notre ouvrage, nous essayerons de déduire de toutes les idées qui ont été émises sur la question le système d'impositions locales qui, selon nous, serait le meilleur.

CHAPITRE VII

LA DOCTRINE DE L'IMPOT REEL

I — LA THEORIE DE M. DE MIQUEL

La doctrine de l'impôt réel s'explique d'abord historiquement. Elle a été formulée à une époque où le caractère des dépenses des collectivités locales la rendait pour ainsi dire naturelle.

C'est à l'occasion de la réforme des finances communales, réalisée vers 1891 en Prusse, que M. DE MIQUEL l'a systématisée pour la première fois. D'après lui, l'impôt personnel et progressif doit être réservé à l'Etat, l'impôt réel et proportionnel à la Commune.

Cette opinion est essentiellement fondée sur la raison suivante : les services rendus par l'Etat profitent à tous les individus, sans qu'il soit possible de déterminer la part de chacun. Aussi l'Etat doit-il imposer les citoyens selon leurs facultés contributives générales, déterminées par le chiffre de leurs revenus d'une part, leur situation de famille d'autre part. Au contraire les habitants d'une cité ne retirent pas tous les mêmes avantages de l'organisation communale. Les services rendus par la municipalité ont un caractère local, généralement précis, sinon mesurable, qui exclut le principe de l'égalité personnelle devant l'impôt admis pour l'Etat. Les impôts locaux doivent être assis, proportionnellement sur des *choses*, possédées dans la commune, ou sur les *consommations* qui y sont faites,

sans que les situations individuelles soient prises en considération. Grâce aux choix judicieux d'éléments impossibles, ayant une relation précise avec le groupement local, les dépenses de la collectivité seront réparties selon l'utilité qu'elles offrent pour chacun de ses membres.

A cet argument doctrinal, M. de MIQUEL ajoutait une raison pratique. L'application d'impôts réels, généralement indiciaires, se heurte pour l'Etat à une difficulté qui risque de se traduire par des iniquités dans la répartition des charges. L'évaluation des signes extérieurs choisis comme assiette des impositions ne sera en effet jamais faite de façon uniforme dans le cadre national. Cet inconvénient disparaît dans un cadre étroit, comme celui de la Commune.

II — LA DOCTRINE DU COMITE DAUSSET

§ 1 — EXPOSÉ D'ENSEMBLE

La doctrine de l'impôt réel dans les finances locales a été reprise et considérablement précisée par le « Comité consultatif d'administration générale, départementale et communale », présidé par M. DAUSSET.

En conclusion de ses travaux, et comme exposé des motifs du projet que nous examinerons plus loin, le comité a posé un certain nombre de principes, qui traduisent la doctrine de l'impôt réel dans son dernier état.

Premier principe : les dépenses et les travaux d'assiette de l'impôt local doivent être aussi réduits que possible (*Principe du moindre coût de perception*).

Deuxième principe : Tous les contribuables doivent pouvoir connaître exactement la part d'impôts qu'ils paient au département, à la commune, et les bases sur

lesquelles leur cotisation est établie (*Principe de la spécialité*).

Troisième principe : l'impôt local doit être absolument indépendant de l'impôt d'Etat (*Principe de l'indépendance*).

Quatrième principe : le rendement de l'impôt local doit être stable et prévisible (*Principe de stabilité*).

Cinquième principe : tous les membres de la collectivité locale doivent concourir aux dépenses de cette collectivité dans la mesure même où ils en bénéficient (*Principe d'universalité et de réalité*).

Le comité DAUSSET a posé également un sixième principe que nous notons simplement pour mémoire parce qu'il constitue une règle absolument fondamentale de toute fiscalité, qu'il s'agisse de collectivités ou de l'Etat, c'est que le système d'impôts locaux doit être viable *techniquement*, ou si l'on préfère, d'une application facile.

Nous allons reprendre successivement ces différents principes en consacrant à chacun les développements utiles.

§ II — PRINCIPE DU MOINDRE COUT DE PERCEPTION

Le premier principe, celui du moindre coût de perception, n'est autre que l'une des règles déjà formulées par ADAM SMITH a propos de l'impôt en général. Il ne saurait être discuté. C'est en son nom que les octrois, dont nous avons souligné les frais élevés de perception, doivent être supprimés. Pratiquement, le comité DAUSSET en a déduit, concurremment d'ailleurs avec le cinquième principe, comme nous le verrons plus loin, que les éléments d'assiette des impôts locaux devaient être recherchés dans des indices extérieurs faciles à repérer, à évaluer, à contrôler,

de façon à simplifier la tâche de l'administration et à éviter les contestations entre le fisc et les contribuables.

§ III — PRINCIPE DE LA SPÉCIALITÉ

— Le second principe, d'après lequel tout contribuable doit pouvoir analyser facilement les feuilles d'imposition qu'il reçoit, écarte à la fois l'arbitraire des assemblées élues ou de l'administration, et les prodigalités des autorités locales. Il importe au premier chef que le contribuable soit à même d'apprécier la gestion des élus du département ou de la commune. A cet effet la discrimination des impôts respectivement payés à l'Etat, au département et à la commune doit être facile à faire. La confusion entre ces trois prélèvements qui a lieu, par exemple, avec les fonds communs, enlève aux administrateurs locaux la notion, indispensable pourtant, de la responsabilité qui leur incombe, dans l'exercice de leurs fonctions.

§ 4 — PRINCIPE DE L'INDÉPENDANCE

Le troisième principe, celui de l'indépendance absolue de l'impôt local vis-à-vis de l'impôt d'Etat, est autrement important que les deux précédents. Il domine même la question et c'est de lui que dépend, dans une large mesure, la solution définitive du problème.

Les arguments, invoqués en faveur de l'indépendance de l'impôt local, sont les suivants :

1°) la liaison des impôts locaux aux impôts d'Etat diminue le rendement de ces derniers et leur enlève une grande part de leur élasticité. La superposition des deux catégories d'impôts interdit au législateur d'élever les tarifs de l'impôt d'Etat au delà d'une certaine limite, ou bien elle le met dans l'obligation de limiter l'impôt local, comme

cela s'est produit, pour les centimes à l'impôt foncier, après la guerre.

2°) pour que la décentralisation administrative procure tous ses avantages, les collectivités locales doivent être dotées d'un système fiscal autonome, dont elles auront toute la responsabilité — sous le contrôle de l'Etat et dans la limite de certaines règles légales, bien entendu. A cet égard, il y a une certaine corrélation entre la nécessité d'une ventilation facile entre l'impôt d'Etat et l'impôt local, et le principe d'indépendance. Si l'impôt local est en liaison étroite avec l'impôt d'Etat, et si, notamment, il est recouvré en même temps, comme c'était le cas avant la guerre pour les quatre vieilles, le contribuable ne fait généralement pas la discrimination entre la part de l'Etat, celle de la commune et celle du département.

« Il est bon, il est salubre, au point de vue politique comme au point de vue administratif, écrivait M. CAILLAUX en 1909 (1) que les taxes locales ne soient pas enchevêtrées avec les impôts d'Etat... Il est essentiel... de permettre aux citoyens de distinguer les charges qui leur sont imposées par les diverses représentations qu'ils élisent. Tandis

(1) Page 3 de l'exposé des motifs de son projet de loi portant réforme des impositions locales. Ce passage paraît à première vue en contradiction avec les modalités et l'esprit du projet lui-même. En réalité il n'en est rien, car il y a deux façons de concevoir l'indépendance des impôts locaux : l'une, absolue, consiste à n'admettre que des taxes spéciales, sans aucun rapport avec les impôts d'Etat, l'autre relative, n'écarte pas des impôts en liaison plus ou moins précise avec les impôts d'Etat, mais seulement les centimes additionnels ou les fonds communs.

C'est précisément le cas du projet de M. CAILLAUX.

Au système des centimes additionnels aux quatre vieilles, ce projet ne substitue pas des centimes aux impôts sur le revenu, mais bien un système d'impôt calqué sur celui de l'Etat au point de vue de la structure générale, mais indépendant dans ses modalités d'application (abattements différents) et même dans ses principes (rejet de la déclaration pour évaluer le revenu global dépensé par les contribuables dans chaque commune).

Le Comité DAUSSER n'a pas admis cette conception parce que, si elle n'entraîne pas l'enchevêtrement des impôts respectifs, elle n'en est pas moins un obstacle aux réformes ultérieures, en raison des analogies entre les deux systèmes.

qu'aujourd'hui la juxtaposition, pour ne pas dire la confusion des taxes générales et des taxes locales place les électeurs dans l'impossibilité d'exercer leur droit de contrôle ».

3°) la superposition des impôts locaux aux impôts d'Etat peut aggraver le cas échéant leurs iniquités ou leurs conséquences antiéconomiques.

4°) l'interdépendance des deux systèmes d'impôts risque de gêner la trésorerie des collectivités locales. Par exemple, lorsque, comme aujourd'hui, les impôts locaux sont constitués sous forme de centimes additionnels ou de fonds communs, l'Etat les perçoit en même temps que les siens, et, selon le mot de M. DUPEYRAT, au congrès des maires de 1928, « il ne les retrocède ensuite aux ayants droit qu'au compte-gouttes ». Il en résulte de sérieuses difficultés pour les communes qui ne disposent pas de recettes régulièrement échelonnées sur toute l'année.

Signalons cependant à cet égard que les articles 138 et 139 de la loi du 16 avril 1930 ont institué un nouveau système « d'attributions » des ressources du fonds commun et des centimes plus favorable aux collectivités locales.

5°) Enfin — et c'est là l'argument essentiel — la liaison des impôts locaux aux impôts d'Etat constitue un obstacle sérieux aux réformes dont pourraient être ultérieurement l'objet les impôts d'Etat à cause des répercussions qui en résulteraient pour les budgets locaux. Nous verrons à propos du principe suivant — le principe de stabilité — qu'il est absolument nécessaire d'apporter à ces budgets le moins possible de perturbations si l'on ne veut pas entraver la bonne marche de l'administration locale.

C'est la crainte de telles éventualités qui, en 1917, a fait choisir la solution, critiquable à tous les points de vue, des principaux fictifs, solution qui avait d'ailleurs déjà été adoptée lors de la transformation en impôt de quotité de l'impôt des propriétés bâties en 1890, de l'impôt des propriétés non bâties en 1914.

Telles sont, brièvement résumées, les diverses raisons qui ont incité le comité DAUSSET à poser la règle de l'indépendance entre les impôts locaux et les impôts d'Etat. Ce principe a été également défendu par M. Henri TERQUEM, maire de Dunkerque, lorsqu'il était rapporteur de la question des finances communales au Congrès annuel tenu par l'Association nationale des Maires de France.

« Il nous paraît, écrivait-il en 1925, — mais c'est là une opinion personnelle que nous aurons à reprendre, — que plus nous séparerons, comme nous l'avons soutenu à plusieurs reprises, le champ fiscal de l'Etat, du champ fiscal communal, plus nous ferons une œuvre profitable aux intérêts généraux des collectivités intéressées.

Laisser les finances communales éternellement tributaires et en remorque en quelque sorte des finances de l'Etat, c'est gêner à la fois et l'Etat et les communes et aliéner gravement l'indépendance de ces dernières. »

La tendance dont M. TERQUEM se faisait le défenseur a reçu la sanction législative avec la loi du 13 août 1926 portant création de ressources communales et départementales *spéciales*.

§ 5 — PRINCIPE DE LA STABILITÉ

Nous arrivons *au quatrième principe* posé par le Comité DAUSSET, à savoir que le rendement de l'impôt local doit être aisément prévisible et stable.

Les motifs de ce principe sont tirés de la nature des budgets communaux et départementaux.

A l'inverse de ce qui se passe pour le budget de l'Etat, les assemblées locales votent les recettes avant les dépenses, adaptant le train de vie de leur circonscription aux ressources dont elles disposent. Il est donc nécessaire que le produit des impôts puisse être prévu avec une grande approximation afin de ne pas exposer la commune

ou le département à engager des dépenses trop considérables, ou, inversement, à avoir en fin d'exercice des plus-values importantes, source de prodigalités regrettables.

En outre, les collectivités locales n'ont pas, comme l'Etat, une trésorerie distincte du budget. Pour obvier à cet inconvénient, un *budget supplémentaire*, tenant compte des modifications que quelques mois d'application ont montré nécessaires, est voté après le *budget primitif*. C'est à la fois un budget de report — en ce sens qu'il prend à sa charge les restes à payer de l'exercice précédent et profite de ses excédents — et un budget rectificatif. Si la réalité n'était pas à peu près conforme aux prévisions faites dans ce budget, pour ainsi dire corrigé d'après nature, si, notamment, les dépenses étaient de beaucoup supérieures aux recettes réellement encaissées, il en résulterait pour le budget de l'exercice suivant une source de perturbations importantes. Au contraire, en ce qui concerne l'Etat, c'est la trésorerie, qui supporte le contre-coup des erreurs d'évaluation dans les recettes.

La nécessité de la stabilité du rendement est particulièrement évidente pour les petites communes rurales et les départements qui, ne disposant pas de *taxes spéciales*, d'octrois, de revenus particuliers, n'ont actuellement, pour subvenir à leurs besoins, que les fonds communs et surtout les centimes.

Le rendement des fonds communs subit évidemment des fluctuations inhérentes à la nature même des contributions indirectes ; en revanche celui des centimes — nous l'avons vu — jouit d'une stabilité à peu près parfaite sans laquelle, pour ces collectivités, la notion de budget disparaîtrait, au détriment d'une administration économe et prévoyante.

« Comment est-il possible, écrivait M. TERQUEM, en 1923, à un administrateur scrupuleux, d'établir sagement ses prévisions, s'il doit, d'année en année, sans qu'il y

puisse rien, subir des fluctuations qui l'obligent à modifier ses autres prévisions de recettes, le contraignant une année à créer des ressources pour équilibrer les moins-values, une autre année lui laissant un excédent qui le rend momentanément trop riche et l'incite à faire des dépenses inutiles »).

En somme, il n'est pas interdit de comparer les communes et les départements aux individus, qui sont exposés à de sérieux mécomptes, si leurs revenus annuels, au lieu de suivre une progression continue, ou même de demeurer stables, sont sujets à de brusques et amples variations. Le quatrième principe posé par le comité DAUSSET n'est qu'une règle de l'économie familiale, appliquée au cadre local.

§ 6 — PRINCIPE DE L'UNIVERSALITÉ ET DE LA RÉALITÉ

Le cinquième principe en contient, en réalité, deux :

— le premier, c'est que tous les membres de la collectivité locale, doivent participer à ses dépenses (principe d'universalité) ;

— le second, c'est que l'imposition doit avoir lieu dans la mesure où le contribuable a bénéficié de ces dépenses (principe de réalité).

Assurément ces deux règles mènent au même résultat, savoir, la condamnation, comme impôt local, de l'impôt personnel, mais les motifs dont elles procèdent sont différents.

Éliminons tout de suite la seconde, qui est la plus simple, et rappelle, à peu près fidèlement, si on lui attribue un sens précis, la théorie de M. DE MIQUEL, que nous avons exposée plus haut.

L'impôt local doit être fondé sur l'importance des services rendus et non sur l'égalité des sacrifices.

Toute la question revient à savoir comment on mesu-

ra le prix des services rendus, c'est-à-dire, quels éléments locaux seront choisis comme base des impositions. Nous verrons plus loin comment le comité DAUSSET l'a résolue.

Quant à la première règle, celle de l'universalité, elle écarte de la fiscalité locale le système des abattements à la base et, par voie de conséquence, l'application au profit des collectivités locales de centimes additionnels aux impôts sur le revenu, tels qu'ils fonctionnent actuellement pour le compte de l'Etat.

Les raisons ? Elles sont diverses :

1°) Il est difficile de nier que tout membre d'une collectivité locale ne profite pas, si peu que ce soit, des dépenses faites par le groupement auquel il appartient. Dès l'instant que la doctrine fiscale de l'égalité des sacrifices est abandonnée pour celle du service rendu, tout individu, à moins d'être indigent, doit, en principe, payer l'impôt.

2°) C'est une règle de moralité politique, dans les démocraties surtout, que tous les citoyens participent aux dépenses publiques. En ce qui concerne l'Etat, il en est ainsi grâce aux impôts indirects qui constituent une part importante, sinon la plus importante, des ressources générales. Certes, depuis l'institution des fonds communs, on peut soutenir que les dépenses des départements et des communes pèsent sur l'ensemble des habitants. Mais, d'une part, de telles recettes devraient être supprimées au nom du principe de l'indépendance des impôts locaux. D'autre part, dans l'état actuel, elles ne constituent qu'une ressource d'appoint relativement peu importante. Aussi, dans les petites communes et dans les départements, où il n'y a ni octrois, ni taxes spéciales indirectes, l'impôt direct doit-il être aménagé de façon à frapper tous les individus, sans quoi certains d'entre eux n'apporteront aucune contribution aux charges locales.

3°) Au point de vue technique, le jeu des abattements se heurterait, dans la fiscalité locale, à un inconvénient sérieux. De deux choses l'une, en effet : ou bien les abattements seront fixés uniformément par le législateur, s'appliquant invariablement à toutes les collectivités, ou bien leur fixation sera laissée à l'initiative complète ou partielle des assemblées locales. Dans le premier cas, les abattements, ne tenant pas compte des conditions particulières à chaque groupement, n'atteindront pas le but qui leur est généralement assigné, et dans le second, l'arbitraire et les passions politiques peuvent se donner libre cours, au détriment d'une saine gestion financière.

4°) Enfin, raison principale, le jeu des abattements risque de nuire dangereusement à la productivité de l'impôt.

« Comment, dit l'exposé des motifs du projet CAILLAUX de 1909, les communes rurales et les petites villes équilibreraient-elles leur budget si elles devaient accepter ou subir les exemptions, les atténuations ordonnées pour les taxes d'Etat, qui réduiraient singulièrement le champ de la matière imposable. Sans entrer dans des détails plus étendus, on conçoit qu'un système comportant des exemptions aussi considérables que l'impôt général sur le revenu ne puisse fonctionner que s'il est appliqué dans un vaste groupement comprenant des revenus de toute importance et de toute nature et qu'il ne soit plus applicable dans toutes ses parties à des groupements plus restreints tels que les départements et les communes ».

Il paraît vraisemblable, en effet, que si l'impôt local était constitué par des centimes additionnels aux impôts sur le revenu actuels, sans aucune modification ni aucun correctif, dans certaines collectivités, notamment les petites communes, rurales ou industrielles, la charge des dépenses locales serait concentrée sur quelques personnes, en raison des exemptions à la base prévues dans les

cédulas des bénéfices de l'exploitation agricole, des salaires, des professions non commerciales et dans l'impôt général. A moins de commettre des excès d'imposition, susceptibles de ruiner certains contribuables ou de les inciter à la fraude, les communes en question éprouveraient alors les plus grandes difficultés pour équilibrer leurs budgets.

Telles sont les idées maîtresses qui se dégagent des travaux du comité présidé par M. DAUSSET. Nous allons voir dans le chapitre suivant comment elles ont été pratiquement traduites.

CHAPITRE VIII

LE PROJET DE REFORME DU COMITÉ DAUSSET

I — EXPOSE DU PROJET

Avant d'exposer les modalités essentielles du projet DAUSSET nous voudrions préciser, dans le cadre des principes théoriques qu'il a posés d'une façon générale, pourquoi le comité consultatif d'administration a repoussé un système d'impôts locaux qui serait le prolongement de nos impôts sur le revenu, non compris l'impôt général dont le caractère personnel est indéniable.

1°) Un tel système heurterait le principe fondamental de l'indépendance absolue de l'impôt local.

2°) Il ne serait pas conforme au principe de stabilité, son rendement, variable avec le degré d'activité économique, l'importance du chômage, etc..., étant sujet à de larges fluctuations.

3°) Le principe de l'universalité serait mis en échec par le jeu des abattements. Si, pour échapper à cet inconvénient, on s'efforçait d'aménager les exemptions à la base d'une autre façon que dans l'impôt d'Etat — par exemple comme dans le projet CAILLAUX de 1909 — on courrait alors le risque de faire œuvre complexe, d'appli-

cation difficile et onéreuse pour l'administration, trop subtile, au surplus, pour être aisément assimilée par les contribuables et même certaines autorités locales.

En outre, la taxation d'après les revenus acquis ne coïncide pas avec l'imposition selon les services rendus dans une localité déterminée. Sans doute les revenus peuvent-ils être localisés. On a vu, par exemple, que dans le projet CAILLAUX la localisation des bénéfices réalisés par une entreprise ayant plusieurs établissements était faite au prorata des valeurs locatives des locaux professionnels. Mais cette méthode a le tort d'avantager considérablement les grandes villes, dans lesquelles se trouvent les sièges des grandes entreprises et où les loyers sont particulièrement élevés.

Ayant ainsi repoussé comme base des impôts locaux, les impôts actuellement perçus au profit de l'Etat, le Comité DAUSSET s'est rallié à un système de taxes indépendantes, réelles, indiciaires et nettement localisées.

§ 1. — EXPOSÉ D'ENSEMBLE.

Le projet comprend deux titres :

— le titre premier traite des taxes établies en remplacement des centimes additionnels.

— le titre second concerne l'organisation, la texture des budgets locaux, et notamment la nomenclature des dépenses obligatoires, les règles relatives à la préparation, au vote du budget, aux emprunts, etc..., toutes questions qui ne rentrent pas dans le cadre de notre étude. Notons simplement qu'à cet égard le projet DAUSSET constitue une œuvre intéressante de simplification et de systématisation.

L'objet fondamental du titre premier réside dans la suppression des centimes additionnels actuels et leur

remplacement par trois taxes spéciales, la *taxe foncière*, la *taxe sur les locaux professionnels* et la *taxe sur les locaux d'habitation*. Ces trois taxes existent d'ailleurs déjà dans la loi du 13 août 1926. Le projet DAUSSET ne fait que les rendre obligatoires et il trace des règles d'assiette et de recouvrement précises, alors que, sur ce point, la loi de 1926 énonce simplement des principes.

§ 2. — LA TAXE FONCIÈRE.

La taxe foncière est assise sur les revenus nets servant de base à la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties.

Il n'y a par conséquent, au point de vue de l'assiette, aucune différence de fond entre les centimes additionnels actuels aux impôts fonciers et la taxe foncière. En revanche, celle-ci apparaît comme un impôt de quotité frappant la matière imposable sans passer par l'intermédiaire de l'impôt d'Etat. En ce qui concerne le tarif, nous verrons plus loin qu'il est variable et abandonné, sous quelques réserves, à l'initiative des collectivités locales.

Les exemptions permanentes ou temporaires prévues pour l'impôt foncier de l'Etat s'appliquent à la taxe foncière, sauf une exception très importante. Il s'agit de l'exemption prévue par l'article 21 de la loi du 1^{er} avril 1926, qui vise les constructions neuves. On sait qu'actuellement celles-ci bénéficient d'une exemption de l'impôt foncier pendant 15 ans, à dater de l'année qui suit celle de leur achèvement. Le projet DAUSSET n'accorde pas à l'impôt local cette faveur. Une telle disposition présenterait évidemment de sérieux avantages pour les communes en plein développement. En revanche, il est vrai, elle serait de nature à ralentir les constructions futures.

La taxe foncière, ainsi que les deux autres, est

établie pour l'année entière, d'après les faits existants au premier janvier de l'année de l'imposition.

Les remises pour causes de vacances ou de démolition en cours d'année sont accordées dans les conditions prévues par les lois en vigueur pour la contribution foncière.

§ 3 — LA TAXE SUR LES LOCAUX D'HABITATION

La taxe sur les locaux d'habitation est assise sur la valeur locative des locaux meublés affectés à l'habitation. Elle atteint les personnes qui ont la jouissance des dits locaux.

La valeur locative est déterminée « soit au moyen de baux ou de déclarations de locations verbales dûment enregistrées, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer a été régulièrement constaté, ou est notoirement connu, et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation directe ».

Les valeurs locatives sont évaluées par la Commission des classificateurs qui comprendra huit membres, savoir :

1°) Deux délégués du Conseil Municipal ;

2°) Deux personnes assujetties à la taxe foncière dans la commune ;

3°) Deux personnes assujetties à la taxe sur les locaux professionnels dans la commune ;

4°) Deux personnes assujetties à la taxe sur les locaux d'habitation dans la commune ;

Deux des membres de la Commission, autres que les délégués du Conseil Municipal, doivent avoir leur habitation principale en dehors de la commune.

Nous reviendrons plus loin sur le tarif de la taxe.

§ 4. — LA TAXE SUR LES LOCAUX PROFESSIONNELS.

La taxe sur les locaux professionnels a pour but d'atteindre toutes les manifestations de l'activité humaine, excepté le travail salarié.

Elle est assise sur la valeur locative des locaux affectés à l'exercice d'une profession *quelconque*. La valeur locative est déterminée selon les mêmes règles que celle des locaux d'habitation. Elle est évaluée par le contrôleur des contributions directes, assisté de la commission des classificateurs. Comme dans les patentes, la valeur locative comprend non seulement la valeur locative des immeubles, mais aussi celle de l'outillage.

Le caractère le plus saillant de la taxe est qu'elle frappe l'agriculture, au même titre que le commerce et l'industrie.

En outre, pour atténuer les conséquences qui risquent de résulter de l'uniformité de la taxe, le projet prévoit que les valeurs locatives, déterminées comme il est dit plus haut, pourront être réduites ou majorées par l'application des coefficients fixés par une commission siégeant au Ministère de l'Intérieur et comprenant vingt et un membres (un conseiller d'Etat, quatre industriels et commerçants, deux représentants des professions libérales, quatre représentants des départements et des communes, cinq représentants du Ministre des Finances, cinq représentants du Ministre de l'Intérieur).

Les coefficients varieront :

1°) D'après la nature de la profession (le projet fixe à dix le nombre maximum de catégories).

2°) D'après le chiffre de la population.

§ 5. — LE TAUX DES TAXES.

Les tarifs des trois taxes sont fixés librement par les Conseils généraux et les Conseils municipaux sous deux réserves :

1°) Un rapport, auquel il ne peut être apporté aucune dérogation, doit exister entre les taux respectifs des trois taxes. C'est la loi de finances qui détermine ce rapport chaque année. Cette disposition a évidemment pour but d'éviter que certaines autorités locales se laissent aller à concentrer le poids des impositions sur telle ou telle catégorie de contribuables.

2°) Les tarifs ne peuvent dépasser des limites maxima également fixées chaque année par la loi de finances.

Mais cette seconde règle n'est pas aussi stricte que la première. D'une part, en effet, des décrets ou des arrêtés préfectoraux peuvent approuver les délibérations des conseils municipaux ou généraux, portant dépassement des taux maxima en vue de faire face à des dépenses facultatives. D'autre part, pour les départements et les communes n'ayant pas de budgets de dépenses facultatives, les tarifs ne sont pas limités.

§ 6. — LES ABATTEMENTS ET LES RÉDUCTIONS DE TARIF.

Le projet comporte une double mesure de bienveillance en vue de tenir compte des situations individuelles.

La première est relative à la taxe sur les locaux d'habitation pour laquelle la possibilité d'instituer un abattement à la base est expressément prévue.

L'admission en franchise d'impôt d'un minimum de loyer est abandonnée à l'initiative du Conseil général. Un décret en Conseil d'Etat pris sur la proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances fixera les limites et les conditions de cette faculté.

En dehors de cette mesure qui rappelle une disposition analogue du régime en vigueur pour la contribution mobilière actuelle, le projet DAUSSET a le mérite d'instituer des réductions de tarif pour tenir compte des charges de famille. « Sur le montant de chacune des taxes, départementale et municipale, sur les locaux d'habitation, chaque contribuable a droit, dans la commune du lieu où il possède son habitation principale, à une réduction de 5 % pour chacune des deux premières personnes à sa charge, et de 10 % pour chacune des autres personnes à sa charge, à partir de la troisième. Pour chacune des deux taxes (départementale et communale) le montant total des réductions ne peut excéder 50 francs par personne à la charge du contribuable.

§ 7. — DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Si elles étaient appliquées actuellement sans aucun correctif, les règles d'assiette que nous venons de résumer, seraient faussées en raison d'une part des lois d'exception qui fixent le prix des loyers, et d'autre part de l'insuffisance des revenus cadastraux dont la réévaluation ne sera entreprise qu'à partir de l'année prochaine.

Aussi le projet DAUSSET stipule-t-il des dispositions transitoires :

En ce qui concerne la taxe foncière, il sera tenu compte des majorations de 75 % (ou de 16,67 % dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle) qui sont apportées depuis 1927 au revenu cadastral des propriétés non bâties.

Quant aux valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux professionnels, elles seront affectées, pour l'assiette des taxes correspondantes, de coefficients déterminés de manière à « établir une péréquation entre la valeur, supposée affectée du coefficient 1, des locaux dont

le prix du loyer a fait l'objet d'une libre transaction et la valeur des locaux dont le loyer maximum a été réglé ».

§ 8. — DISPOSITIONS DIVERSES

1°) La taxe vicinale, actuellement perçue sous forme de centimes additionnels aux anciennes contributions est remplacée par une taxe additionnelle aux trois taxes. Son tarif est fixé de façon à produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées.

2°) La taxe pour les frais de bourses et Chambres de Commerce est représentée par une taxe additionnelle à la taxe sur les locaux professionnels ;

3°) La taxe pour frais de Chambres d'Agriculture est représentée par une taxe additionnelle à la taxe foncière ne portant que sur les propriétés non bâties.

4°) Le projet DAUSSET institue une *taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties* au profit des communes qui ont dressé un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, conformément aux lois en vigueur, et pour faire face aux dépenses d'exécution de ce plan.

Le taux de la taxe ne peut excéder 0,50 % de la valeur vénale des terrains, révisée tous les trois ans par un représentant des contributions directes, assisté du maire et des classificateurs.

Sont exempts de la taxe : les propriétés publiques exonérées de la taxe foncière, les sols et dépendances des bâtiments imposés à la contribution foncière des propriétés bâties, les terrains employés à un usage commercial ou industriel, les terrains plantés en jardins, les terrains grevés d'une servitude non *œdificandi*, et enfin, ceux dont les propriétaires prendront l'engagement de les conserver dans leur état actuel pendant une période de cinquante années.

II — LE PROJET DAUSSET DEVANT L'ASSOCIATION NATIONALE DES MAIRES DE FRANCE

A n'en pas douter, le projet DAUSSET comporte, par rapport au système actuel, un progrès appréciable. Il est cependant permis de penser qu'il aurait à peine pu constituer une base de discussion. Les critiques, qu'on peut lui opposer (1) et sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir en exposant la doctrine de l'impôt personnel, ont vraisemblablement paru sérieuses au Gouvernement puisqu'il n'a jamais été présenté au Parlement.

Mais, si les Chambres, et par voie de conséquence l'opinion publique, n'ont pas été saisies des suggestions du Comité DAUSSET, en revanche celles-ci ont provoqué de vifs débats aux Congrès tenus en 1928 et 1929 par l'Association Nationale des Maires de France.

En 1928, après avoir entendu deux opinions opposées sur le projet, une critique serrée de M. MARCHANDEAU, député, maire de Reims, et un éloge mesuré de M. DUPEYRAT, président de l'Association des Maires de la Gironde, le Congrès s'est séparé en demandant à « être saisi pour avis du projet établi par le Comité consultatif afin que, d'une étude approfondie des mesures envisagées, puisse résulter un texte apportant aux administrations communales des moyens pratiques et sûrs de se procurer les ressources qui leur sont nécessaires ».

L'Association des Maires n'a jamais été officiellement saisie du projet en question, ce qui prouve, soit dit en passant, qu'il n'a même pas été adopté par le gouver-

(1) Au fond, sous des vocables différents, le projet Dausset rétablit les anciennes contributions, après avoir supprimé les principaux fictifs.

nement. Mais le Président de l'Association des Maires a procédé, lui-même, à une enquête auprès d'un certain nombre de municipalités.

Le rapport de M. MARCHANDEAU au Congrès de 1929 donne le résultat de cette enquête.

« Les soixante-six municipalités consultées, écrit M. MARCHANDEAU, se répartissent ainsi :

municipalités ayant donné un avis favorable au projet du Comité	12
municipalités ayant donné un avis défavorable..	37
municipalité n'ayant pas fait connaître leur opinion d'une façon précise	17

« Les douze communes qui ont donné un avis favorable ont, à l'exception d'une seule (Nancy), un chiffre de population peu élevé (258, 322, 1061, 1068, 2072, 3202, 3229, 4494, 5043, 7524 habitants). D'ailleurs l'approbation n'est jamais complète, presque toutes les réponses contenant des réserves, souvent importantes.

« Les dix-sept réponses qui ne se prononcent pas d'une façon précise sur le projet établi par le Comité consultatif... émanent d'une part des Communes d'Alsace-Lorraine (quatre) et d'autre part, pour la plupart, des communes rurales.

« Trente-sept communes ont envoyé un avis nettement défavorable à l'institution des trois taxes préconisées par le Comité Consultatif. Ces 37 communes se répartissent ainsi :

- Communes de moins de 5.000 habitants : 4.
- Communes de 5.000 à 15.000 habitants : 9.
- Villes de plus de 15.000 habitants : 23. (1) »

(1) Ce sont : Amiens, Annecy, Auxerre, Bordeaux, Brive, Charleville, Chaumont, Cherbourg, Clichy, Dieppe, Fécamp, Fougères, Hyères, Le Havre, Le Mans, Lyon, Montrouge, Nantes, Niort, Orléans, Oullins, Toulouse, Saint-Nazaire.

CHAPITRE IX

LES SUGGESTIONS

DE MM. ALLIX ET LECERCLÉ ET DE MM. MAILHO ET TERQUEM

La doctrine de l'impôt réel a été défendue par M. ALLIX dans ses manuels de science financière et aussi dans la presse, notamment dans le journal *Sans Fil*.

En outre, l'éminent professeur et M. LECERCLÉ ont exposé, dans leur ouvrage récent « L'impôt sur le revenu » les principes et les modalités du projet qui, d'après eux, pourrait être facilement adopté et mettrait un terme aux difficultés actuelles des départements et des communes, et aux iniquités de la répartition des charges locales.

MM. ALLIX et LECERCLÉ partent de l'idée que les impôts généraux et les impôts locaux doivent présenter des qualités toutes différentes.

« Un bon système d'impositions locales, disent-ils, paraît devoir remplir les conditions suivantes :

1°) Il doit être simple et reposer sur des éléments faciles à saisir : biens, exploitations, dépenses apparentes ; (1)

(1) Dans un article du journal *Sans Fil* (N° du 28 décembre 1928), M. ALLIX écrit que « les impôts locaux doivent avoir un fondement territorial car ils sont destinés à défrayer les dépenses locales qui n'intéressent guère que les habitants. Je dois quelque chose à la commune pour la propriété que j'y possède, pour l'habitation que j'y occupe, la profession que j'y exerce. Il n'y a aucune raison pour que je contribue à ses dépenses par des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu, en proportion du montant

2°) Il doit prêter le moins possible à l'arbitraire des assemblées locales ; les abattements à la base doivent être l'exception et leur octroi doit être strictement réglementé. »

Procédant des mêmes tendances que le projet du Comité DAUSSET, le projet de MM. ALLIX et LECERCLÉ est pourtant sensiblement différent et ses adversaires reconnaissent eux-mêmes qu'il pourrait constituer une base convenable de discussion.

En dehors de la taxe foncière, analogue à celle du projet DAUSSET, le projet ALLIX et LECERCLÉ comporte trois taxes :

1°) *La taxe d'habitation.* Elle est assise sur la valeur locative de l'habitation du contribuable dans la commune (et le département). L'innovation, — dont on retrouve d'ailleurs l'origine dans un certain nombre de modalités de la contribution personnelle mobilière au moment où elle fut instituée, c'est-à-dire pendant la Révolution — consiste dans l'application à cette valeur locative d'un jeu de coefficients, variables en fonction du loyer et du chiffre de la population, et majorés en tenant compte du nombre des domestiques, de chevaux et voitures, d'automobiles, etc... possédés par le contribuable. Enfin un abattement à la base et des réductions de tarifs permettent de prendre en considération la situation des assujettis modestes ou chargés de famille.

2°) *une taxe sur les entreprises commerciales, industrielles, minières, et sur les charges et offices.* Cette taxe correspond (agriculture et professions libérales mises à part) à la taxe sur les locaux professionnels du projet

global de ma fortune dont beaucoup d'éléments, par exemple les valeurs mobilières n'ont aucune attache locale. Je ne suis comptable envers la circonscription locale que des dépenses que j'y fais et des revenus que j'en tire.

Mais la propriété, l'habitation, la profession — c'est-à-dire les seuls éléments par lesquels je tiens au groupe local — ce sont précisément les bases de nos vieilles contributions, foncière, mobilière et patentes ».

DAUSSET. Mais au point de vue de l'assiette, elle est complètement différente. L'élément imposable ne résulte plus d'une présomption tirée du loyer mais du bénéfice qui sert de base à l'impôt d'Etat. Ce bénéfice serait d'ailleurs intégralement imposé, sans atténuation d'aucune sorte.

Il y a lieu de noter que MM. ALLIX et LECERCLÉ ont imaginé ce système à un moment où dans la cédula des bénéfices industriels et commerciaux les petits bénéfices, évalués d'après le chiffre d'affaires ou la déclaration, étaient taxés proportionnellement selon leur importance, compte tenu des exonérations partielles. Aujourd'hui les bénéfices inférieurs à 50.000 frs sont répartis en 14 classes et, pour chaque classe, il n'y a qu'une imposition forfaitaire. Cette transformation ne semble cependant pas avoir modifié les idées de MM. ALLIX et LECERCLÉ, quant à l'assiette de la taxe locale frappant le commerce et l'industrie.

3°) *une taxe sur les entreprises agricoles.* Celle-ci serait établie sur la valeur locative des terres exploitées, exactement comme la cédula des bénéfices de l'exploitation agricole, mais sans faire usage de coefficients variables avec la nature de culture et sans aucun abattement.

Afin de supprimer « l'inutile intermédiaire des principaux, les bases de ces quatre taxes seraient ramenées à une commune mesure (revenu matriciel) à laquelle seraient directement appliqués les centimes locaux ».

Quant aux revenus des capitaux mobiliers « en raison de leur absence d'attache territoriale », ils ne sauraient servir de base à une imposition locale. Cependant pour réaliser une péréquation des charges entre la fortune immobilière et la fortune mobilière, MM. ALLIX et LECERCLÉ envisagent « l'adjonction à l'impôt cédulaire, de cen-

times d'Etat qui serviraient à la constitution d'un fonds de secours pour les localités nécessiteuses ».

Le système que nous venons de résumer, si l'on fait abstraction du fonds commun des valeurs mobilières, consiste au fond dans une amélioration d'assiette des centimes actuels.

« ... Dans l'ensemble, a écrit M. ALLIX (1), ce qui est mauvais (actuellement) dans notre système d'impôts locaux, ce ne sont pas les impôts eux-mêmes qui, comme impôts locaux, sont excellents ; c'est la manière insolite dont ils sont établis comme centimes additionnels. Supprimons le procédé des centimes, mais gardons les anciens impôts en les rendant autonomes ».

A cet égard, il convient de rappeler une solution qui a été préconisée au Congrès des maires dès 1922 par M. MAILHO, maire de La Rochelle, et qui a été reprise par M. TERQUEM au Congrès de 1925. Elle consiste essentiellement, sans toucher aux principes des anciennes contributions, à supprimer les principaux fictifs. Écoutons M. Henri TERQUEM.

« Actuellement, à *titre provisoire*..... l'article 44 de la loi du 31 juillet 1917, prescrit que les centimes communaux continuent à être perçus, mais sur un principal fictif.

« Ne serait-il pas heureux... tout d'abord de substituer au principal fictif arbitraire, un principal réel jouant réellement avec les mouvements de la matière imposable, et ensuite, au lieu d'attribuer des centimes sur un principal supprimé, d'attribuer ce principal lui-même aux communes. En ce qui concerne les communes qui ont 100 centimes et plus il n'y aurait qu'à suivre la règle actuelle ; en ce qui concerne les communes qui ont moins de 100 centimes, elles mettraient en recouvrement un nombre

(1) De *Sans Fil*, article déjà cité.

correspondant de centièmes de ce principal. Dans le domaine communal on maintiendrait les contributions stables, réelles, rigoureusement localisées, qui ont fait leurs preuves pendant de longues années, dont le contribuable a une longue habitude et sur lesquelles il aurait un contrôle plus direct et plus effectif que sur des impositions se superposant à celles de l'Etat et dans lesquelles il discerne difficilement quelle part du total est imputable à l'équilibre des finances nationales, et quelle part à celui des finances locales ».

Mais sur ces derniers points, comme sur les principes qui doivent régir la fiscalité locale, les partisans de l'impôt personnel, dont le nombre est certainement croissant si l'on en juge par les travaux du Congrès des Maires, sont d'un avis tout à fait différent. Nous allons maintenant leur donner la parole.

CHAPITRE X

LA DOCTRINE DE L'IMPOT PERSONNEL

*Les impôts sur le revenu peuvent et doivent servir de base
à une partie des impositions locales*

La doctrine de l'impôt personnel, qui se traduit pratiquement par des impositions locales liées aux impôts sur le revenu, a son origine dans le projet CAILLAUX de 1909. On la retrouve, sous divers aspects, dans l'exposé des motifs de la proposition SARI — sur laquelle nous reviendrons plus loin, — dans divers ouvrages techniques, notamment ceux de M. BRASSAUD (1) et M. BOISSONNET (2), et plus récemment encore, dans un rapport de M. MARCHANDEAU, député maire de Reims, au Congrès des maires de 1928. Nous allons en dégager les aspects essentiels.

I — CONSIDERATIONS DOCTRINALES

Dès le début de cet exposé, il y a lieu de noter que les partisans de la doctrine de l'impôt personnel reprennent à leur compte, bien qu'ils n'en tirent pas les mêmes déductions, les principes qui ont été posés par le Comité

(1) BRASSAUD : La réforme des finances locales 1924.

(2) BOISSONNET : Réforme des finances locales. De l'adaptation des centimes additionnels aux impôts sur le revenu. 1925.

DAUSSET, à l'exception du principe de l'indépendance, et du principe de l'universalité et de la réalité.

§ I — L'IMPOT LOCAL ET LE PRINCIPE DE L'INDÉPENDANCE

Nous avons résumé, dans un précédent chapitre, les raisons invoquées en faveur de l'indépendance absolue des impôts locaux vis-à-vis des impôts d'Etat. Les adeptes de la doctrine de l'impôt personnel ne partagent pas cette opinion, et estiment qu'à coté des taxes spéciales, autonomes, le système fiscal des départements et des communes doit comprendre des recettes en liaison étroite avec celles de l'Etat. Voici leurs explications :

1°) l'argument principal en faveur de l'indépendance — celui qui est tiré des difficultés que présenteraient alors les réformes futures des impôts d'Etat — semble exagéré fortement. Sa portée dépend étroitement de l'impôt auquel il s'applique.

L'objection est nulle, lorsqu'il s'agit des droits de consommation sur le vin et l'alcool, dont l'ancienneté garantit contre toute transformation. Elle est au contraire sérieuse si l'on songe aux centimes additionnels aux anciennes contributions directes.

A cet égard, aucune analogie ne saurait être faite entre les impôts actuels sur le revenu et les « quatre vieilles ». Déjà au siècle dernier, celles-ci étaient ardemment combattues. Une réforme profonde était nécessaire. Et sans aucun doute les centimes l'ont retardée. Mais, aujourd'hui, la situation n'est plus la même. L'impôt sur le revenu paraît définitif, dans ses grandes lignes. Dès 1918, M. Raphaël Georges LEVY pouvait écrire dans la Revue des Deux Mondes : « L'impôt sur le revenu est une nécessité. Accepté aujourd'hui par beaucoup de ceux-là mêmes, qui le combattaient avant la guerre, il a seulement

besoin d'être amélioré dans son assiette et contenu dans de justes limites ».

Douze années d'application ont permis de perfectionner notre nouvelle législation fiscale au point qu'elle ne semble plus susceptible désormais que de retouches de détail. Dans ces conditions, *a priori*, ni les finances locales, ni celles de l'Etat ne courraient le moindre risque si les impôts sur le revenu servaient de base à une partie des impositions locales.

2°) En tout état de cause, les collectivités locales disposent de ressources indépendantes, les taxes de 1897 et 1926, les octrois, les droits indirects etc., — dont personne ne demande la suppression. Le principe de l'indépendance sera donc toujours partiellement respecté.

3°) Au surplus il constitue en réalité une règle purement formelle. L'indépendance des impositions locales est en effet irréalisable dans le fond, car, à l'exception du capital et des plus-values, il n'y a pas de matières imposables que l'Etat n'ait déjà accaparées. Le projet BOCQUET (1), qui organise un système d'impôts sur le capital au profit des collectivités locales, et la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties du projet DAUSSET ont, eux, le mérite de constituer de véritables impôts autonomes. Mais, sauf cette dernière taxe qui a le caractère d'une ressource d'appoint, les suggestions de cette nature soulèvent d'énormes difficultés d'application, sans quoi, il faut bien le dire, l'Etat aurait organisé à son profit, aux heures graves, un système d'impôts sur le capital.

Dans ces conditions, quels que soient le choix des éléments imposables et le mode d'assiette, c'est toujours la même matière imposable qui est atteinte en dernière analyse, les revenus (2).

(1) Lucien BOCQUET. La réforme des impositions locales. 1920.

(2) Nous écartons l'hypothèse d'impôts de consommation, le remplacement des centimes additionnels actuels devant donner lieu, de l'avis unanime, à l'institution d'impôts directs.

L'indépendance des impositions locales ne serait obtenue que si l'Etat abandonnait aux départements et aux communes une catégorie de ressources déterminées. Nous verrons plus loin, à propos du projet GIRAULT, que ce système se heurte à de graves objections de principe. Mais, de surcroît, il est quelque peu chimérique de penser que l'Etat, aux prises avec des difficultés budgétaires continues, abandonne jamais une part de ses recettes.

4°) Assurément, le système des impôts indépendants permet de séparer nettement l'impôt d'Etat et l'impôt local, ce qui constitue — nous l'avons vu — une nécessité indéniable.

Mais la confusion n'existe qu'avec le procédé du fonds commun. Elle n'est pas une conséquence inévitable de l'interdépendance entre les deux catégories d'impôts.

Il semble en particulier excessif d'écrire qu'avec le système des centimes, tel qu'il fonctionnait avant la guerre, c'est-à-dire lorsque les « quatre vieilles » étaient également perçues pour le compte de l'Etat, le contribuable ne savait pas quelle était la part de son versement destinée aux départements et aux communes. Au surplus, pour faciliter la discrimination, il aurait suffi, par exemple, d'utiliser deux sortes d'avertissements, de couleur différente.

5°) Enfin — considération capitale — dans la mesure où les impositions locales sont vraiment indépendantes des impôts d'Etat, elles vont entraîner un lourd travail supplémentaire pour les administrations, au détriment des intérêts généraux du pays. C'est d'ailleurs cet argument qui a incité le comité DAUSSET à repousser un système de taxes reposant sur les plus values, ou sur le capital. Le principe de l'indépendance semble donc en contradiction avec celui du moindre coût de perception.

Au contraire la liaison des impositions locales ou plus exactement d'une partie d'entre elles, à des impôts d'Etat s'avère, *a priori*, comme un procédé simple rationnel, économique. M. François MARSAL, alors qu'il était Ministre des Finances, a exprimé devant la Chambre des Députés, le 16 juin 1920, cette opinion : « Je suis d'avis, a-t-il dit, qu'il est bon de modeler le régime financier, et tout l'ensemble des lois qui régissent les budgets des départements et des communes sur le régime financier et le budget de l'Etat. Je crois qu'à cette méthode on gagne de la clarté, une plus grande facilité de perception, et une économie de personnel ».

Si rudimentaire, et par conséquent, imparfait qu'il soit, un système de taxes locales indépendantes entraînerait pour les contrôleurs des contributions directes, comme aujourd'hui les patentes et la contribution mobilière, un surcroît de besogne, préjudiciable aux intérêts du Trésor. Ecoutons M. Arthur GIRAULT, professeur à la faculté de droit de Poitiers :

« Simplifiez le travail du contrôleur, simplifiez le encore, simplifiez le toujours. Le temps du contrôleur est un temps précieux. Vous n'avez pas une idée du préjudice que vous causez indirectement au Trésor, quand vous obligez ce contrôleur à perdre son temps à des niaiseries ou quand vous le lancez dans des discussions interminables avec le contribuable. Rien ne vaut, en cette matière, la règle simple qui écarte les difficultés (1) ».

Depuis dix ans que ces paroles ont été prononcées, l'observation de M. le Professeur GIRAULT conserve toute sa force.

En résumé, des impôts locaux fondés sur des impôts d'Etat, d'une façon plus précise sur nos impôts sur les

(1) Conférence faite le 26 mai 1922, par Arthur GIRAULT, au Club de la Renaissance Française.

revenus, apparaissent comme le système le plus conforme à une saine « rationalisation ».

§ 2 — LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DES SACRIFICES NE DOIT PAS ÊTRE ÉCARTÉ DE LA FISCALITÉ LOCALE

Aussi bien les partisans de la doctrine de l'impôt réel ne font-ils aucune difficulté pour reconnaître le bien fondé du raisonnement précédent. Seulement, en dehors des motifs techniques, ils repoussent le système de la liaison, au point de vue doctrinal, parce que, selon eux, l'impôt local ne saurait être établi qu'en fonction des services rendus.

« Or, à cet égard, a écrit M. MARCHANDEAU dans son rapport au Congrès des Maires de 1928, nous n'apercevons nullement pourquoi le principe de l'égalité des charges devant l'impôt ne vaut pas pour les collectivités locales exactement comme pour l'Etat. Autrefois, lorsque les dépenses du département et de la commune s'appliquaient exclusivement à des besoins locaux, lorsque leurs budgets reflétaient seulement la vie d'une cellule administrative, il eut été normal de *taxer* les citoyens autant que possible en proportion des services qu'ils recevaient, et partant, d'instituer, dans le cadre même des circonscriptions, des impôts réels, indépendants des impôts d'Etat. Mais depuis de nombreuses années, sous l'influence des tendances décentralisatrices, la physionomie des budgets locaux s'est modifiée. L'Etat a mis obligatoirement à la charge des communes et des départements des dépenses qui correspondent à des services d'intérêt général, lui incombant normalement. Pour quelles raisons, dès lors, les ressources fiscales, destinées à y subvenir, n'auraient-elles pas les mêmes caractères que les recettes de l'Etat ?

En vertu de quels motifs, les principes de *personnalité* et de *progressivité*, ne s'appliqueraient-ils pas à une portion de ressources locales, alors qu'une partie des dépenses doit retomber, par nature, sur la collectivité tout entière ?

L'évolution de la vie administrative des diverses circonscriptions impose une transformation analogue des doctrines applicables aux finances locales. Le système des taxes spéciales et réelles, préconisé depuis longtemps comme suite aux théories de M. de MIQUEL, doit être composé avec celui des impôts personnels et progressifs. Les uns et les autres ont leur place marquée dans les budgets communaux et départementaux, les premiers pour subvenir aux dépenses d'intérêt local, les seconds, pour faire face aux charges d'intérêt général » (1).

Dans leurs ouvrages M. BRASSAUD et M. BOISSONNET ont émis des idées analogues. Et le 4 juillet 1930 à la Chambre des Députés, M. Georges BONNET, ancien Ministre du Budget, a donné son adhésion à cette thèse, dans les termes suivants :

« M. le président CAILLAUX, notre collègue M. MAL-

(1) Déjà au moment de la discussion à la Chambre sur le fonds commun du chiffre d'affaires, le 16 juin 1920, M. Léon BLUM, député, avait exposé cette doctrine :

« En réalité, disait-il, les dépenses auxquelles il s'agit de faire face (un certain nombre de dépenses locales) sont beaucoup plus des dépenses d'intérêt national que des dépenses d'intérêt communal. Nous en savons tous la raison : cela tient à ce qu'un certain nombre de ces services, historiquement, si on se reporte à leur origine, étaient des services locaux ou même des services privés qui ne se sont intégrés que peu à peu dans la notion de l'Etat, du service public national. Cela tient, pour certains services de création plus récente, comme certains services d'assistance à ce que, tout en faisant contribuer, par le barème que vous connaissez, le département et la commune à leurs frais on a désiré que la base administrative de leur fonctionnement demeurât la commune... On peut concevoir qu'on ait donné à ces services une base communale ; il est incontestable, cependant, que ce sont des services d'intérêt général, d'intérêt national. Rien n'est donc plus logique, plus légitime que d'en couvrir la dépense par un prélèvement qui serait fait sur l'ensemble des ressources nationales ».

VY, M. le Sénateur SARI et M. MARCHANDEAU... ont proposé d'établir, pour partie, des impôts locaux additionnels à l'impôt général sur le revenu.

« Je crois leur thèse juste. Il y a sans doute des difficultés d'ordre pratique, ainsi que l'a reconnu la commission présidée par M. DAUSSET. Mais ces difficultés ne sont pas insurmontables. C'est une mesure qu'il faudra certainement adopter ».

Ce sont ces « difficultés pratiques » qui vont maintenant retenir notre attention.

II — CONSIDERATIONS PRATIQUES

Un système d'impôts locaux liés aux impôts sur le revenu est-il techniquement possible ?

Les développements précédents n'ont qu'une valeur doctrinale. Et tout le monde sait, qu'en matière de fiscalité, les théories les plus séduisantes doivent être abandonnées lorsqu'elles se heurtent, dans l'application, à des obstacles techniques. Tel est le cas, par exemple, de l'impôt sur le capital.

Précisément, d'après les adeptes de la doctrine de l'impôt réel, des impositions locales fondées sur l'impôt sur le revenu sont pratiquement irréalisables, en raison, nous l'avons vu :

- de l'instabilité du rendement ;
- du jeu des abattements ;
- du défaut de localisation.

Nous allons examiner successivement comment, sur ces trois points, répondent les partisans de l'impôt personnel.

§ I — LA QUESTION DE LA STABILITÉ DU RENDEMENT

Le principe, tout le monde l'adopte. Seulement, en dehors des subventions fixes, ou de la « cristallisation »

des bases de l'impôt, comme c'est le cas actuellement pour les centimes, — procédés déplorables à tous points de vue — y a-t-il vraiment un seul moyen d'arriver à une stabilité parfaite du rendement de l'impôt ? Assurément, non.

A cet égard, il n'y a pas entre le système préconisé par le comité DAUSSET et celui qui serait lié aux impôts sur le revenu une différence de nature, mais seulement de degré.

Sans doute, la taxation d'après des signes extérieurs, notamment les loyers, entraîne moins de fluctuations dans le rendement que l'imposition selon le revenu. Il ne faut pourtant pas exagérer. Que, d'une année à l'autre, les rôles des impôts sur le revenu accusent de nombreuses et souvent importantes variations par articles, c'est certain. Mais que le rendement total subisse de larges oscillations, c'est une affirmation contredite par les faits, sauf le cas d'une crise économique générale. Or, de telles circonstances influent d'une façon analogue sur un système indiciaire, car, en dépit de sa définition, celui-ci n'exclut jamais les remises et modérations d'impôts.

En outre, si l'on pense cependant que les impôts sur le revenu ont un rendement trop instable pour pouvoir servir de base aux impositions locales, un certain nombre de dispositions sont susceptibles de remédier à cet inconvénient :

1°) Pour tenir compte des moins values qui sont susceptibles de se produire à la suite d'un ralentissement des affaires, les autorités locales ont toujours la faculté d'inscrire dans leur budget un « fonds pour dépenses imprévues ». Or, au moment où les prévisions de recettes sont établies, l'examen des circonstances économiques générales permet de présumer dans quel sens variera le rendement des impôts sur le revenu.

2°) Au cours de la session où est discuté le budget supplémentaire, c'est-à-dire au mois de mai, les prévisions de recettes peuvent être rectifiées en tenant compte des observations recueillies auprès des directions des contributions directes. On sait que celles-ci reçoivent les déclarations prévues pour l'assiette des impôts d'Etat dans les deux premiers mois de l'année. Pour le plus grand nombre des assujettis, elles sont à même de fournir dans les deux mois suivants (1) de précieux renseignements concernant le rendement probable.

3°) Enfin un système très ingénieux a été indiqué par M. BOISSONNET, dans un ouvrage déjà cité, en vue de faire disparaître l'inconvénient de l'instabilité du rendement, dans la mesure où il est réel.

La « stabilisation des principaux » serait obtenue de la façon suivante : les autorités locales prendraient pour base de leurs prévisions non pas le rendement présumé de l'impôt sur le revenu, ni même celui du dernier exercice écoulé, mais bien la moyenne annuelle du montant total des rôles émis pendant les cinq années précédentes, ou même davantage, en supposant bien entendu que les conditions d'assiette et de tarifs soient identiques. Le principal fictif ainsi calculé ne servirait que pour l'estimation du nombre de centimes nécessaires. Et ceux-ci seraient appliqués aux principaux réels.

Dans ces conditions, en raison, d'une part de la différence, réduite mais inévitable, entre les principaux fictifs et les principaux réels, et d'autre part des impositions supplémentaires fréquentes en matière d'impôts sur le revenu, le rendement des centimes ne serait pas encore stabilisé. C'est pour parvenir à ce résultat que M. BOISSONNET préconise l'institution au chef-lieu du département

(1) Depuis deux ou trois ans, la publication des rôles a été considérablement avancée. Pour la majorité des contribuables elle a lieu avant l'expiration des six premiers mois de l'année.

pour les communes, et à Paris, pour les départements, de « caisses de compensation », dans lesquelles chaque collectivité locale aurait un compte ouvert. Ces organismes ne seraient autres d'ailleurs que la Caisse d'avance aux communes et aux départements, ou ses sections départementales. Le sort des plus values ou des moins values dans le rendement des centimes serait ainsi réglé :

« Lorsqu'il y aurait plus-value, elle serait inscrite au crédit de la commune (ou du département) dans laquelle elle se serait produite. La somme ainsi produite serait indisponible, la commune ne pourrait s'en servir sous aucun prétexte pendant l'année en cours. Il serait opéré de la même manière pour les années suivantes, avec cette différence que la plus value constatée l'année précédente deviendrait libre et prendrait place au budget dans le chapitre des recettes. Il serait même facile de prévoir un prélèvement sur les plus-values constatées pour en former une réserve destinée à parer aux moins-values possibles. Lorsque la réserve atteindrait une certaine limite, à fixer par mesure législative à une proportion déterminée du produit total des centimes, le surplus serait disponible dans tous les cas ; la commune en serait maîtresse au même titre que des autres ressources de son budget.

« Lorsqu'il y aurait moins-value dans le rendement, il faudrait évidemment compléter la somme inscrite au budget de la commune. Les ressources des budgets déficitaires seraient fournies par les communes où des plus-values auraient été constatées. La commune qui aurait son budget déficitaire serait débitée de la somme nécessaire à l'équilibre du dit budget, elle deviendrait ainsi débitrice des communes ayant fourni les ressources..... »

Le système de M. BOISSONNET paraît plus compliqué qu'il n'est en réalité et il a le mérite de créer entre les communes et les départements une solidarité tout à

fait recommandable. Cependant celle-ci pourrait être organisée autrement (1). Dans ces conditions, la stabilisation du rendement des centimes serait très facilement réalisée en adoptant le procédé préconisé par M. BOISSONNET avec cette réserve que la moins value serait couverte d'abord, le cas échéant, par la plus-value de l'année précédente, indisponible pendant un an, et, à défaut, au moyen d'un emprunt à la Caisse d'avances aux communes.

§ 2 — LA LOCALISATION DES IMPOSITIONS

A la vérité cette question ne présente pas une grande importance et ne donne pas lieu à une controverse très vive.

Elle ne se pose pas pour les cédules qui ont une base territoriale (foncier, exploitation agricole), ou qui frappent les revenus du travail seulement (salaires et professions libérales). Sans doute, pour ces deux dernières, l'imposition en un lieu unique peut s'appliquer à des gains réalisés en des lieux différents. C'est par exemple le cas du chirurgien qui opère, de l'avocat qui plaide en dehors de leur résidence habituelle. Mais les impôts locaux indiciers ne tiennent pas compte, eux non plus, de telles circonstances.

Par conséquent, la localisation de l'impôt ne se pose qu'à propos de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et de l'impôt sur le revenu global. Elle serait faite très simplement en répartissant le revenu imposable au prorata des valeurs locatives des immeubles professionnels, dans le premier cas, des immeubles possédés par les contribuables, dans le deuxième (2).

(1) Nous le verrons plus loin à propos de l'institution du fonds commun des valeurs mobilières.

(2) Système adopté dans le deuxième projet CAILLAUX.

A ceux qui objecteraient que cette répartition ne donne qu'une mesure relative inexacte des « bénéfices localisés » on peut répondre qu'elle est également adoptée dans le système de la taxation indiciare.

Au surplus, on s'approcherait davantage de la réalité, en ce qui concerne les bénéfices industriels et commerciaux, en exigeant que les déclarations des assujettis soient faites par communes, dans toute la mesure possible.

Il va de soi qu'en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, la localisation ne se conçoit pas. Pour cette catégorie de revenus, la participation aux dépenses locales ne peut être réalisée que sous forme d'un fonds commun.

§ 3. — LA QUESTION DES ABATTEMENTS

De toutes les objections qui ont été faites à l'encontre d'un système de centimes additionnels aux impôts sur le revenu, celle qui est tirée du jeu des abattements est certainement la plus forte. C'est sur elle que se sont brisés tous les efforts déployés jusqu'à ce jour pour lier la fiscalité locale à celle de l'Etat.

Au point de vue théorique, évidemment, il n'y a aucune raison, dès l'instant que le principe de l'égalité des sacrifices est admis en matière d'impositions locales, pour repousser les abattements, qui en sont un corollaire.

En revanche, au point de vue pratique, parmi les arguments présentés par les partisans de l'impôt réel, il y en a un qui paraît décisif à première vue : c'est celui des petites communes rurales ou industrielles, dans lesquelles le nombre des contribuables inscrits aux rôles de l'impôt sur le revenu (foncier non compris) est faible ou nul.

Cependant, il y a lieu de remarquer tout de suite que :

1° Cet argument n'a pas empêché la Commission des techniciens, dont les travaux sont à la base du projet CAILLAUX de 1909, d'adopter le principe d'impositions locales liées aux impôts sur le revenu. Seule, la nécessité d'un aménagement particulier des abattements lui est apparue indiscutable. Au surplus, parmi ses membres, quelques-uns, et non des moindres, avaient opté pour le système le plus simple, c'est-à-dire celui qui consiste à prendre pour base de l'impôt local, l'impôt d'Etat, avec tous ses abattements (1) ;

2° La situation actuelle des communes rurales, avec le système des impôts indiciaires, est particulièrement précaire — ainsi que nous l'avons souligné dans la première partie.

Quoi qu'il en soit, à supposer que l'objection soit cependant exacte, il convient d'en délimiter de façon précise la portée, afin que l'on n'en tire pas, comme cela a lieu fréquemment, des conclusions erronées. Parmi les impôts cédulaires, il y en a un qui ne comporte aucun abattement, l'impôt foncier, et un autre, la cédule des bénéfices industriels et commerciaux, dans lequel les exonérations à la base ne présentent pratiquement qu'une importance extrêmement réduite (2) et sont tout à fait comparables à celles qui sont en vigueur pour l'impôt des

(1) Il est juste de noter que ces abattements étaient, dans les projets alors en discussion, nettement inférieurs à ceux qui sont actuellement en vigueur.

(2) On sait que : 1° les bénéfices inférieurs à 50.000 francs sont répartis en 14 classes, dans lesquelles l'imposition, forfaitaire est calculée en appliquant le tarif de 15 % au bénéfice minimum de la classe. Pour fixer les idées, un commerçant dont le bénéfice est de 49.999 francs paie $\frac{15 \times 45.000}{100} = 6.750$ francs, au lieu de

patentes. Or, actuellement avec le système des centimes additionnels — et il en serait de même avec tout système analogue, notamment celui du Comité DAUSSET —, la propriété foncière et le commerce supportent la plus grande part des impôts locaux. Par conséquent, dans l'hypothèse choisie par les partisans de la doctrine de l'impôt réel, leur objection tirée des abattements n'est valable qu'en ce qui concerne le remplacement de la mobilière et des prestations par des impositions basées sur les impôts sur le revenu, autres que l'impôt foncier et l'impôt sur les bénéfices industriels.

Ceci réduit singulièrement la portée de l'argument, car, sur les 5.608.000.000 de francs de ressources provenant en 1929 des centimes, des prestations et de la taxe vicinale, la contribution mobilière et les prestations ne représentent que 1.305.000.000 de francs.

De surcroît, de l'aveu unanime, dans le cadre du département et des grandes villes, les abattements ne constitueraient pas un obstacle à ce que les impôts sur le revenu servent de base aux impositions locales. Or, la mobilière a donné aux départements 534.000.000 de francs. Il est difficile de savoir quel a été le produit de cet impôt dans les grandes villes. Mais puisqu'il ne s'agit que d'un ordre de grandeur, il est permis de l'évaluer en

$\frac{15 \times 50.000}{100} = 7.500$ francs. En outre, les quatre premières classes (bénéfices inférieurs à 5.000 francs) bénéficient d'un tarif plus réduit encore.

2° De nouvelles exonérations totales ou partielles ont été instituées par l'article 5 de la loi du 11 décembre 1928, ainsi conçu : « Les dégrèvements ci-après sont appliqués aux commerçants et industriels qui, n'étant pas assujettis à l'impôt général sur le revenu, exploitent leur entreprise sans autre concours que celui de leur femme, de leurs enfants âgés de moins de 18 ans et d'un employé, et à condition qu'ils ne réalisent pas un chiffre d'affaires supérieur à 50.000 francs ; cotes de 100 francs et au-dessous : exonération totale ; cotes de plus de 100 francs : modération uniforme de 100 francs ».

le supposant proportionnel au chiffre de la population. Comme sur une population totale de 38 millions d'âmes, les villes de plus de 30.000 habitants représentent dix millions de personnes, le rendement de la mobilière dans ces villes aurait donc été de 150.000.000 de francs environ.

En définitive, toujours — nous le répétons — dans l'hypothèse du maintien de la répartition actuelle des charges, l'inconvénient des abattements ne se manifesterait qu'à propos du remplacement de :

$1.305.000.000 - (534.000.000 + 150.000.000) = 621.000.000$ francs sur 5.608.000.000 de francs au total. Et encore, sur cette somme relativement faible, 190.000.000 de francs proviennent des prestations, qui pourraient être conservées puisqu'elles n'ont aucun lien avec les centimes. Ces chiffres ramènent à sa juste valeur une objection dont on a fait grand bruit. En réalité, le fonds commun de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, dont il sera parlé plus loin, pourrait procurer des sommes très supérieures à celles que risqueraient de perdre certaines communes du fait des abattements de base, si les impositions locales étaient purement et simplement établies d'après les impôts sur le revenu actuellement perçus pour le compte de l'Etat. (1)

Evidemment dans l'hypothèse, qui est celle des partisans de la doctrine de l'impôt personnel, où la réforme des impositions locales devrait modifier la répartition actuelle des charges entre les contribuables, et notamment

(1) Dans le rapport qu'il a présenté sur la question des finances locales au Congrès du parti radical tenu en 1929, M. MARCHANDEAU, député, a cité un cas théorique intéressant. « Si surprenant que cela paraisse a-t-il écrit, les petites communes exclusivement rurales échappent à l'objection que nous venons de résumer (l'objection des abattements). Prenons le cas extrême et théorique d'un village ne comprenant que de petits exploitants agricoles. S'ils sont propriétaires de leurs champs — ce qui est un cas fréquent — comme ils ne sont certainement assujettis à aucun impôt sur le revenu, la réforme entraînerait une augmentation sensible des centimes additionnels aux impôts fonciers qu'ils

dégrever la propriété immobilière bâtie et le commerce, l'argument tiré des abattements a plus de force. Mais la difficulté, pour être réelle peut alors être surmontée par les moyens suivants :

— institution d'une taxe locative générale se superposant aux impositions locales, établies d'après les impôts sur le revenu de l'Etat ;

— calcul des impositions locales d'après un système d'impôts sur le revenu ne comprenant que des abattements de base plus faibles que ceux prévus pour les impôts d'Etat ;

— création d'un fonds commun de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers.

A la vérité, un tel fonds devrait être créé en tout état de cause : il n'est pas possible en effet, nous l'avons vu, de localiser l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et des créances, dépôts et cautionnements. Est-ce une raison suffisante pour exclure cette matière imposable de la fiscalité locale ? Non, puisque, par le procédé du fonds commun, la difficulté technique sera facilement tournée. Or, la participation des capitalistes aux dépenses locales a été justifiée pour des raisons qui ont été développées, notamment, par M. MALVY, dans son rapport sur le projet CAILLAUX de 1909.

« Le rentier, le capitaliste profitent des avantages procurés par l'Administration des Communes. Il est donc juste qu'ils supportent une partie des dépenses qu'occasionne cette administration. Si l'on peut justifier l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières par les services que

acquittent. (M. MARCHANDEAU suppose évidemment que non seulement la mobilière, mais aussi les prestations seraient supprimées). Mais, avec le système actuel, la contribution mobilière et les prestations ne sont-elles pas payées par les mêmes contribuables, exactement ?

Evidemment si les terres cultivées sont affermées, une partie des charges passerait de l'exploitant au propriétaire, et le problème de la péréquation des charges se poserait alors. »

rend l'Etat aux porteurs en faisant respecter l'ordre public et en assurant la sécurité, on ne peut se refuser à reconnaître que les communes agissent dans le même sens par leurs propres moyens.... De plus, ne serait-il pas étrange et injuste que, dans le système fiscal local, tous les revenus, même ceux du travail, fussent frappés sous une double forme : d'abord par l'imposition des revenus classés par catégorie, ensuite par l'imposition sur le revenu global, alors que les revenus des capitaux mobiliers se trouveraient bénéficier d'une réduction privilégiée en supportant seulement la taxe sur le revenu global. »

III — L'EXEMPLE DE L'ETRANGER

Pour souligner la possibilité théorique et pratique de la liaison des impositions locales aux impôts sur le revenu, perçus au compte de l'Etat, les partisans de l'impôt personnel invoquent un certain nombre d'exemples, tirés de pays voisins du nôtre, par exemple : l'Allemagne, la Belgique et la Grande-Bretagne.

La réforme des impositions locales, réalisée en Prusse en 1893, conformément à la doctrine de M. DE MIQUEL, n'excluait pas radicalement de la fiscalité locale les centimes additionnels à l'impôt sur le revenu institué à la même époque au profit de l'Etat. Mais, dans l'esprit de M. DE MIQUEL, cette catégorie de ressources ne devait être que rarement utilisée, les impôts réels lui paraissant suffisants pour subvenir aux dépenses locales. Cependant, en fait, les communes usèrent fréquemment des centimes. Au surplus, depuis la guerre, la liaison entre les finances locales et les finances d'Etat s'est considérablement accentuée, et actuellement, les ressources locales, pour tous les pays allemands, comprennent essentielle-

ment une participation très importante à l'impôt sur le revenu d'Etat.

Plus intéressant est le cas de la Belgique, qui, — il en était ainsi surtout avant la réforme récente qui a modifié l'assiette de la supertaxe — possède un système d'impôts sur le revenu analogue au nôtre ; les revenus sont divisés en trois catégories : fonciers, mobiliers, professionnels. Les cédules foncière et mobilière sont identiques à nos impôts correspondants, au point de vue de l'assiette. La cédule des revenus professionnels atteint les bénéfices industriels et commerciaux, les revenus agricoles, les salaires et les gains réalisés dans les professions libérales, d'une façon uniforme, tant comme assiette que comme tarif. Aux impôts cédulaires se superpose la supertaxe qui, avant la réforme visée plus haut, était personnelle et progressive.

Les impositions locales (provinciales et communales) sont en liaison étroite avec l'impôt d'Etat, sous la forme d'un fonds commun et de centimes additionnels.

Un certain nombre de dixième des impôts cédulaires sont abandonnés aux collectivités. Pour l'impôt foncier, l'attribution a lieu au prorata des revenus cadastraux, exactement comme s'il s'agissait de centimes. Pour les deux autres cédules, un fonds commun est constitué. La répartition est ensuite faite par le pouvoir central selon des règles déterminées.

Par ailleurs, en dehors des taxes autonomes, les communes et les provinces sont autorisées à voter, dans des limites maxima prévues par la loi (15 pour les provinces, 60 pour les communes) des centimes aux impôts cédulaires qui, pourtant, comportent des abattements dans la cédule des revenus professionnels. Seul, l'impôt sur les salaires ne peut donner lieu à l'adjonction de centimes, mais les communes ont la faculté de créer une taxe autonome sur les salaires.

En Angleterre, enfin, une réforme d'ensemble des finances locales vient d'être réalisée. Dans la *Revue Politique et Parlementaire* (N° de juin 1930), M. JAMES, professeur à la Faculté de droit de Toulouse, a souligné les divers aspects budgétaires et fiscaux des changements survenus chez nos voisins. D'une part, l'Etat a pris à sa charge une partie des dépenses locales ; d'autre part, les impôts indiciaries qui constituaient l'une des ressources importantes des budgets locaux ont été supprimés et remplacés par des contributions calquées sur celles de l'Etat et procédant notamment des mêmes principes de personnalité.

Comme la doctrine de l'impôt réel, la doctrine de l'impôt personnel s'appuie donc non seulement sur des considérations théoriques, mais aussi sur des exemples concrets (1). Avant la guerre, elle a inspiré le projet CAILLAUX et le rapport MALVY, dont nous avons rappelé les grandes lignes dans la première partie (Chapitre VI). C'est elle qu'exprime également la proposition de loi de M. SARI, sénateur, à laquelle est consacré le chapitre suivant.

(1) Au cours de la discussion qui a lieu au Congrès des Maires de 1928, M. SARI, sénateur, a cité le cas de la Ville d'Alger qui, depuis 1926, a établi ses impositions locales sur le revenu, dans les mêmes conditions que l'Etat.

CHAPITRE XI

LE PROJET SARI

La proposition de loi de M. SARI, déposée au Sénat le 30 mars 1925, a pour objet la réforme des finances des départements et des communes. Elle consiste essentiellement dans le remplacement des centimes actuels par des impositions locales calquées sur les impôts sur le revenu perçus au profit de l'Etat, dans l'énumération des taxes indépendantes que les collectivités locales pourront créer en cas de besoin, et, enfin, dans l'institution d'une Caisse d'avances.

I — IMPOSITIONS DEPARTEMENTALES ET COMMUNALES

§ I — ASSIETTE

Les centimes additionnels actuels sont supprimés. A leur place, il est établi un système d'impositions atteignant, d'une part, les diverses catégories de revenus dans les communes où ils sont acquis, et, d'autre part, le revenu global, dans les communes où il est dépensé. M. SARI a repris la distinction : revenus acquis, revenus dépensés, que M. CAILLAUX avait déjà adoptée en 1909.

1°) *Revenus acquis*. — En ce qui concerne les revenus acquis, le mode d'assiette des impositions locales est

identique, pour la plupart des cédules, à celui qui est actuellement en vigueur pour les impôts d'Etat. Les deux différences importantes concernant l'assiette de l'impôt dans la cédule de l'exploitation agricole et l'aménagement des abattements dans les cédules qui en comportent.

Les bénéfices agricoles sont supposés égaux aux revenus imposables des immeubles exploités, et ils sont imposables sans aucune exonération.

Dans les trois cédules des bénéfices industriels et commerciaux (1), des salaires et des professions non commerciales, les bases d'imposition peuvent être étendues, uniquement pour les impositions communales — les impositions départementales étant par conséquent établies invariablement dans les mêmes conditions que celles de l'Etat. Les conseils municipaux peuvent abaisser des deux tiers au maximum les limites des fractions de revenus bénéficiant dans l'impôt d'Etat soit d'exonérations totales, soit d'exonérations partielles. Afin d'exclure complètement les risques d'arbitraire, les conseils municipaux ne délibéreront qu'après avoir pris l'avis du contrôleur des contributions directes. Les abattements seront définitivement arrêtés par le Conseil général sur les propositions du directeur départemental des contributions directes. Si le conseil général n'adopte pas les propositions de ce dernier, c'est le Ministre des Finances qui est appelé à statuer définitivement. Par ailleurs, si les abattements en vigueur pour les impôts d'Etat sont modifiés, ils doivent l'être d'une façon uniforme pour les trois cédules.

La localisation des bénéfices industriels et commerciaux est faite, comme dans le projet CAILLAUX, proportionnellement aux revenus des propriétés foncières bâties

(1) La proposition SARI a été déposée avant la réforme de la cédule des bénéfices industriels et commerciaux, c'est-à-dire à une époque où le bénéfice était toujours taxé proportionnellement à sa valeur, sous réserve d'exonérations partielles pour les premières tranches.

affectées à l'exercice du commerce ou de l'industrie dont il s'agit.

Notons enfin que la proposition SARI comprend dans les bases d'impositions des bénéfices industriels et commerciaux la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires (1) qui atteint les grands magasins, les banques et les sociétés de capitalisation au-dessus d'une certaine importance. Les règles d'assiette sont les mêmes pour les deux catégories d'impôts.

2°) *Revenu dépensé*. — La proposition SARI superpose aux impositions frappant les revenus acquis un impôt sur le revenu global dépensé.

En principe cet impôt est établi d'après la déclaration faite par les contribuables pour l'assiette de l'impôt général sur le revenu. Soit dit en passant, la notion de *revenu dépensé* se confondant alors avec celle de revenu global, devient purement verbale, puisque le mode d'assiette ne tient nullement compte de l'épargne constituée par l'assujetti.

Pour les contribuables, qui ne sont pas inscrits aux rôles de l'impôt général en raison des abattements, et n'ont pas déclaré, comme ils en ont la faculté, le montant exact de leur revenu global, l'imposition locale revêt la forme indiciaire. Le revenu dépensé résulte de l'application de coefficients aux diverses tranches du loyer actuel de l'habitation du contribuables (2). Les communes sont réparties en cinq classes, d'après le chiffre de la popula-

(1) Cette taxe qui est du ressort de l'Administration des Contributions directes et s'ajoute à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ne doit pas être confondue avec la taxe générale sur le chiffre d'affaires instituée par la loi du 25 juin 1920.

(2) Le forfait n'est d'ailleurs obligatoire ni pour l'administration, ni pour le contribuable, en ce sens que si l'administration établit que le revenu global réel dépasse le revenu forfaitaire, ou si le contribuable fait la preuve que le revenu forfaitaire est supérieur à son revenu réel, c'est le revenu réel qui sert de base aux impositions locales.

tion. Dans chaque classe, les loyers sont divisés en cinq tranches différentes. Et, pour chaque tranche, la proposition SARI prévoit deux coefficients, l'un minimum, l'autre maximum, entre lesquels les conseils municipaux pourront se mouvoir dans les mêmes conditions que pour la détermination des abattements cédulaires (voir plus haut). Sauf ce dernier point, le système proposé par M. SARI est absolument identique à celui du projet CAILLAUX de 1909.

Dans le cas où l'impôt est établi d'après la déclaration, si le contribuable a plusieurs habitations dans des communes différentes, la localisation est faite proportionnellement aux revenus présumés résultant de l'application des coefficients aux dites habitations.

Le revenu ainsi déterminé est imposable sous réserve des dispositions relatives aux exemptions à la base. En principe, il est déduit du revenu global une somme égale à 1.000, 2.000, 3.000, 4.000 ou 5.000 francs, selon la classe à laquelle appartient la commune où habite le contribuable. Mais le conseil municipal a la faculté d'étendre les bases d'imposition en abaissant jusqu'à 250, 500, 750, 1.000 et 1.250 francs les limites précédentes. En revanche, dans les communes dotées d'un octroi dont le rendement est relativement élevé (1), afin d'atténuer les charges qui en résultent pour les classes pauvres et moyennes, les bases de l'imposition peuvent être restreintes par l'exonération de moitié de la tranche des revenus comprise entre la fraction totalement exemptée et le double. Dans tous les cas, les abattements fixés par les Conseils municipaux, dans la session de mai, sont majorés d'un dixième par personne à la charge du contribuable.

(1) Il faut, d'après l'article 9, que les recettes brutes de l'octroi, compte non tenu de la répartition du fonds commun, représentent au moins le cinquième des ressources totales du budget.

§ 2. — CALCUL DES PRINCIPAUX

1°) Les impositions départementales sont établies sur des principaux calculés de la façon suivante :

— en ce qui concerne les revenus acquis, par l'application aux revenus retenus pour l'assiette des impôts d'Etat, des tarifs de ces derniers, les revenus nets des exploitations minières étant assimilés aux bénéfices industriels et commerciaux. Cependant pour la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires, le taux est réduit de moitié.

— en ce qui concerne le revenu global, par l'application du taux de 2 % au revenu déterminé selon les règles énoncées au paragraphe précédent. (1)

2°) Pour les impositions communales, les principaux sont formés dans les mêmes conditions, sauf que :

— les tarifs des impôts cédulaires d'Etat sont appliqués aux revenus acquis, déterminés comme il a été indiqué au paragraphe premier, c'est-à-dire notamment en tenant compte des abattements fixés par les conseils municipaux ;

— le tarif de la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires en vigueur pour l'impôt d'Etat n'est pas modifié.

— le taux dont il doit être fait usage pour le revenu global est de 3 %.

3°) Les principaux ainsi formés servent de bases aux impositions locales. Par exemple, pour fixer les idées, si le principal départemental est de 5.000.000 de francs, et que le Conseil général ait besoin de 2.500.000 francs, il votera 50 centimes départementaux. Le Conseil municipal d'une commune de ce département, dont le principal communal est 57.120 francs, votera 40 centimes communaux pour se procurer 22.848 francs. (2)

(1) On voit que la proposition SARI écarte la progressivité des tarifs. Il est vrai que la détermination du revenu global d'après le loyer ne se fait pas de façon proportionnelle, mais légèrement progressive.

(2) Ces chiffres sont empruntés à l'exposé des motifs de la

4°) Voici maintenant comment sont calculées les cotisations individuelles.

Les centimes communaux sont appliqués aux principaux communaux.

Au contraire les centimes départementaux ne sont pas ajoutés aux principaux départementaux. Le nombre de ces centimes ne sert qu'à l'établissement du montant total de l'impôt départemental. Celui-ci est ensuite partagé entre les diverses communes du département au prorata, non pas des principaux communaux, mais de la part de chaque commune dans le principal départemental. Chaque contingent communal ainsi déterminé est enfin réparti entre les contribuables au prorata du principal communal de chacun d'eux.

Reprenons l'exemple numérique précédent, et supposons que, dans le principal départemental de 5.000.000 de francs, la part de la commune, à laquelle nous avons fait allusion, soit de 12.500 francs. Le nombre de centimes départementaux étant de 50, l'impôt départemental fourni par cette commune doit être de :

$$12.500 \times 0,50 = 6.250 \text{ francs}$$

Cette somme sera répartie au prorata des principaux communaux individuels. Or, le principal communal total était, on se le rappelle, de 57.120 francs. Le nombre de centimes nécessaires pour obtenir la somme de 6.250 francs est de :

$$\frac{100 \times 6.250}{57.120} = 10,9.$$

Le montant total des centimes qui, ajoutés aux principaux communaux, fourniront à la fois l'impôt départemental et l'impôt communal, sera donc en définitive de :

$$10,9 + 40 = 50,9.$$

Il s'ensuit que, pour un principal de 100 francs par

proposition de M. SARRI. Nous insistons sur le mode de calcul des impositions départementales et communales parce que, comme on l'a remarqué, les principaux départementaux et communaux ne sont pas calculés de la même façon.

exemple, un contribuable paiera 50 francs 90, dont 40 francs au profit de sa commune et 10 francs 90 au profit de son département. (1)

II — TAXES LOCALES.

Le titre II de la proposition de loi de M. SARI n'a plus aujourd'hui le même intérêt qu'au moment où elle a été présentée, c'est-à-dire avant le vote de la loi du 13 août 1926 relative aux taxes spéciales que départements et communes ont la faculté de créer.

Nous n'en retiendrons donc que les traits particuliers. Ne sont pas comprises dans l'énumération des taxes, les taxes sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties et sur les locaux d'habitation, qui figurent dans la loi du 13 août 1926.

En revanche — c'est l'originalité marquante du titre II de sa proposition — M. SARI propose l'institution, obligatoire et non plus facultative, d'un impôt perçu au profit de l'Etat, des départements et des communes, dans la proportion de un tiers pour chacune de ces trois collectivités, et frappant les plus-values immobilières ne résultant pas du fait des propriétaires.

Les modalités d'assiette ne sont pas fixées par la proposition, qui se contente de prévoir que le tarif pourra être progressif, à condition que, dans ce cas, il ne dépasse pas 25 % du montant des plus-values. Ce dernier chiffre

(1) Le système proposé par M. SARI pour le calcul des impositions présente évidemment une certaine complexité, plus apparente que réelle d'ailleurs. A la vérité nous n'apercevons pas les raisons qui ont fait adopter pour le calcul des impositions départementales des principaux différents des principaux prévus pour les impositions communales, puisque, en définitive, c'est toujours au prorata des principaux communaux que la répartition des charges a lieu entre les contribuables. Il y a là un détour qui paraît un peu trop subtil et dont la portée pratique est faible.

laisse à penser que l'impôt envisagé était, dans l'esprit de son auteur, un prélèvement sur le capital plutôt qu'une taxe annuelle. Cette hypothèse est d'autant plus vraisemblable, qu'au moment où la proposition de M. SARI a été présentée, aucune éventualité fiscale n'était repoussée, a priori. Rappelons que le Comité DAUSSET a repris l'idée de la taxe sur les plus-values foncières sous la forme d'un impôt annuel, léger, sur la valeur vénale des terrains.

Quoi qu'il en soit, c'est à un règlement d'administration qu'est laissé le soin de tracer les règles de cet impôt nouveau. La procédure préconisée présente deux particularités : d'une part, le règlement en question doit être soumis au préalable à l'autorisation législative. D'autre part, il est établi après avis d'une commission, judicieusement composée (1) de parlementaires et de techniciens.

Une telle suggestion, qui témoigne du désir de perfectionner les méthodes législatives actuelles, est extrêmement séduisante. Il y aurait certainement de sérieux avantages à ce qu'elle soit adoptée régulièrement dans des cas analogues.

III — LES FONDS COMMUNS ET LA CAISSE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS

La plupart des dispositions contenues dans le titre III ne rentrent pas dans le cadre de notre ouvrage. Nous leur consacrerons cependant des développements sommaires parce qu'elles présentent un vif intérêt.

(1) Cette Commission comprend : deux sénateurs-maires, deux députés-maires, trois conseillers d'Etat en service ordinaire pris dans les sections 1^o de l'Intérieur, 2^o des Finances, 3^o des Travaux publics ; deux conseillers à la Cour de Cassation, un conseiller maître à la Cour des Comptes, deux professeurs à la Faculté de droit de Paris, deux inspecteurs généraux des finances, un inspecteur général des services administratifs, le directeur de l'administration départementale et communale au Ministère

§ 1. — LES FONDS COMMUNS

1°) Nous avons montré dans la première partie du présent ouvrage combien la répartition actuelle du fonds commun des contributions indirectes avait désavantagé les communes dotées des octrois dont la loi de 1918 a prescrit la disparition. Pour remédier à cet inconvénient, M. SARI propose que la répartition s'opère dorénavant dans les conditions suivantes : attribution aux villes à octrois de sommes égales à une fois et demie le montant des droits supprimés par application de la loi de 1918 — puis, prélèvement de 70 millions au profit de la Caisse d'avances — enfin, répartition du reliquat entre toutes les communes, y compris les villes à octroi, d'après le procédé actuellement en vigueur.

2°) Une nouvelle répartition du fonds commun du chiffre d'affaires est également proposée. Avant toute attribution, une somme de 30.000.000 de francs est versée à la Caisse d'avances. Sur le solde, un cinquième est attribué au profit des villes industrielles, commerciales et touristiques (1). Le reste est réparti conformément à la méthode actuellement en vigueur.

3°) Le *fonds commun des valeurs mobilières*. L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et des capitaux mobiliers donne lieu à l'adjonction d'un décime en vue de la constitution d'un fonds commun au profit des collectivités locales.

de l'Intérieur, le directeur général de l'Enregistrement, le directeur général des Contributions directes (aujourd'hui il n'y a plus à la place des deux fonctionnaires précédents qu'un directeur général des contributions directes et de l'enregistrement), le directeur du budget, le directeur et le directeur adjoint de la comptabilité publique, un directeur de la Préfecture de la Seine, un préfet, un maire d'une ville de plus de 30.000 habitants, un ingénieur désigné par le Ministre des Travaux publics.

(1) C'est un règlement d'administration publique qui dressera la liste des villes bénéficiaires, et fixera les conditions d'attribution en prenant pour base l'effort fiscal de ces collectivités, tel que le détermine le centime démographique.

En fin d'exercice, la moitié de ce fonds sera répartie entre les communes pauvres, par les soins du Ministre des Finances. L'autre moitié est versée de plein droit à la Caisse d'avances.

§ 2 — LA CAISSE D'AVANCES

Une Caisse d'avances aux collectivités est instituée. Afin de n'entraîner aucune création d'emploi, sa gestion rentre dans les attributions du Ministère des Finances (Direction de la Comptabilité Publique).

La dotation de la Caisse comprend annuellement : 70.000.000 de francs et 30.000.000 de francs à prélever respectivement sur les fonds communs des contributions indirectes et du chiffre d'affaires et la moitié du produit du fonds commun des valeurs mobilières.

En fin d'exercice le montant de la Caisse est attribué jusqu'à concurrence des besoins réels des collectivités dans les conditions suivantes :

Un cinquième au profit des départements ;

Un cinquième au profit des établissements publics ;

Un cinquième au profit des villes de plus de 50.000 habitants ;

Un cinquième au profit des villes de 5.000 à 50.000 habitants ;

Un cinquième au profit des villes inférieures à 5.000 habitants.

Afin que la Caisse d'avances ne concurrence pas fâcheusement des établissements comme le Crédit foncier de France, les avances ne seront jamais supérieures à la moitié des besoins réels constatés. En outre, elles produiront un intérêt de 2 % au profit du Trésor. Les conditions dans lesquelles elles seront remboursées ne semblent pas prévues dans la proposition de M. SARI.

Les attributions d'avances sont faites par une Com-

mission de sept membres, comprenant : un inspecteur général des finances, le directeur de l'administration départementale et communale au Ministère de l'Intérieur, le directeur du Budget au Ministère des Finances, deux conseillers référendaires à la Cour des Comptes, un conseiller général désigné par le Ministère de l'Intérieur, un maire désigné par l'Association des Maires de France. Aucune précision n'est fournie en ce qui concerne les règles qui présideraient à l'attribution des avances.

Dans l'esprit de M. SARI, les ressources de la Caisse d'avances et également l'autre moitié du produit du fonds commun des valeurs mobilières sont destinées à faciliter la mise en train du nouveau régime.

La proposition de M. SARI n'a jamais été discutée devant le Sénat. Elle constitue cependant, en dépit de certaines obscurités et de quelques complications, l'effort le plus méritoire qui ait été tenté depuis la guerre pour mettre un terme aux difficultés financières des communes et des départements.

CHAPITRE XII

LES AUTRES SUGGESTIONS PROCEDANT DE LA DOCTRINE DE L'IMPOT PERSONNEL

I — PROJET D'INSTITUTION D'UN FONDS COMMUN DES IMPOTS SUR LE REVENU

Si les fonds communs rencontrent l'hostilité à peu près générale des théoriciens et des administrateurs, ils ont cependant des partisans très convaincus, qui, non seulement ne demandent pas leur suppression, mais pensent qu'on devrait en instituer un nouveau, portant sur les impôts sur le revenu, afin de remédier de façon définitive aux difficultés financières des collectivités locales.

Tel est par exemple le système préconisé dans une lettre, publiée par le journal *Le Temps* dans son numéro du 27 septembre 1930, sous la signature « Un préfet », fonctionnaire qui a l'avantage « d'être à la fois le contrôleur des budgets communaux gros et petits et l'administrateur du budget départemental, double fonction lui permettant, peut-être plus qu'à un autre, d'élever et de généraliser le débat. »

Après avoir souligné la complexité du problème et constaté la faillite de la loi de 1926 sur les taxes spéciales,

l'auteur de la lettre en question, craignant que de sérieux obstacles ne s'opposent à l'institution de centimes aux impôts sur le revenu perçus par l'Etat, estime que « la seule solution qui vaille pour tous les cas, aussi bien pour les départements à centime élevé que pour les départements pauvres, aussi bien pour les villes que pour les communes rurales, c'est la généralisation du système des fonds communs.

« Le fonds commun a fait ses preuves pour le chiffre d'affaires. C'est grâce à lui que beaucoup de départements pauvres ont pu équilibrer leurs budgets de 1922 à 1930 ; c'est grâce à lui que beaucoup de communes rurales ont pu se tirer d'affaires dans la même période. Ce fonds commun, constitué par un prélèvement de 10 % sur le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, distribue annuellement de un million à cinq millions à chaque département et de 3.000 à 15.000 francs aux 25.000 communes rurales de France, dont le centime vaut moins de 200 frs. En moyenne, les communes rurales touchent du fonds commun du chiffre d'affaires la valeur de 100 centimes communaux.

« Le barème de distribution paraît équitable : il a pour base le centime démographique ; il faudrait qu'il favorisât davantage le département et les communes à centime peu élevé.

« Et si, au lieu d'un seul fonds commun venant alimenter les budgets des communes rurales, il y en avait quatre ou cinq, c'est-à-dire un pour chacun des impôts modernes à grand rendement, impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, impôt sur les traitements et salaires ; si, d'autre part, il était donné au problème de l'entretien des chemins vicinaux une solution nationale exonérant les communes, les budgets communaux seraient alimentés suffisamment pour permettre aux maires et aux conseils municipaux d'avoir des initiatives et de donner aux com-

munes rurales une vie sociale qui leur manque, et qui cependant leur est indispensable.

« Le sacrifice consenti par l'Etat par l'institution des quatre ou cinq fonds communs ne serait pas supérieur à un milliard et sauverait peut-être la vie de nos campagnes.

« Je sais les objections qu'on fait à cette solution, je sais que la commission DAUSSET, qui siège au Ministère de l'Intérieur, dont aucun maire rural ne fait partie du reste, y est hostile, mais j'attends qu'on présente une solution meilleure ».

Dans la proposition précédente, il y a en réalité deux choses :

la première, c'est de dégager les budgets communaux et départementaux d'une partie de leurs dépenses ayant un objet national, notamment l'entretien des chemins vicinaux ;

la seconde, c'est d'instituer un fonds commun des impôts sur le revenu pour un montant de un milliard environ.

Nous retrouverons la première suggestion en examinant plus loin les idées actuelles sur la répartition des charges entre l'Etat, les départements et les communes. *A priori*, elle est extrêmement rationnelle dans son principe.

Mais, pour l'instant, nous restons sur le domaine fiscal. A cet égard, la seconde proposition formulée par le correspondant du *Temps* soulève les plus graves objections, sinon dans son esprit, du moins dans ses modalités pratiques.

Sans doute, l'institution d'un fonds commun des impôts sur le revenu est la solution la plus séduisante, en théorie, puisque, par hypothèse, il s'agit de subvenir aux dépenses d'intérêt national actuellement à la charge des collectivités locales.

Seulement, en pratique, un tel système soulève des

objections considérables, que nous avons soulignées à maintes reprises dans les chapitres précédents. Rappelons les principales : confusion de l'impôt local et de l'impôt d'Etat, qui altère fâcheusement le sentiment de la responsabilité chez les administrateurs locaux et favorise les prodigalités — difficultés d'organiser la répartition des ressources (1) — manque d'élasticité absolue.

A lui seul, ce dernier inconvénient condamne le procédé du fonds commun. Quelle que soit la méthode choisie pour distribuer le fonds, elle avantagera les uns, lèsera les autres ; des discussions interminables surgiront et en définitive l'Etat sera obligé de satisfaire à toutes les demandes, le plus souvent au détriment de ses propres finances.

La généralisation du système des fonds communs condamnerait, selon nous, à la ruine les finances locales et celles de l'Etat.

Il est vrai que le projet publié par le *Temps* ne comporte pas, au lieu et place des centimes actuels, l'institution d'un vaste fonds commun. Dans cette hypothèse, son rendement devrait être supérieur à cinq milliards, alors qu'en réalité, son auteur n'en attend qu'un milliard. Il ne constituerait donc qu'une ressource d'appoint, destinée à soulager la misère des communes et des départements pauvres.

Envisagé sous cet aspect, la solution préconisée n'est blâmable que dans sa mesure. Il nous apparaît, en effet, que le but visé pourrait être atteint par la création d'un fonds d'importance bien moindre, d'autant que les fonds communs des contributions indirectes et du chiffre d'affaires ont déjà favorisé considérablement les communes rurales et pauvres. L'adjonction d'un petit nombre de

(1) Sauf évidemment le cas d'impôt ayant une assiette territoriale simple, mais alors il est inutile de passer par l'intermédiaire du fonds commun.

centimes à l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, disposition proposée par M. SARI, suffirait amplement à cet objet.

Par ailleurs, l'honorable correspondant du *Temps* ne fournit aucune précision, en ce qui concerne les centimes additionnels actuels. Seraient-ils maintenus ? Seraient-ils supprimés ? Et, dans ce cas, quels impôts leur seraient substitués ? Autant de questions, qui forment le fond même du problème, et auxquelles il n'est pas répondu.

Quoi qu'il en soit, nous avons pensé qu'il était utile de consacrer quelques développements aux suggestions précédentes, d'abord parce qu'elles émanent d'un administrateur connaissant à fond la question, et, ensuite, parce que, procédant d'une tendance extrêmement répandue parmi les conseillers généraux et les maires ruraux, elles ne manqueront pas d'être reprises, lorsque s'ouvrira devant le Parlement la discussion sur un projet de réforme.

II — PROJET D'ABANDON D'UN OU PLUSIEURS DES IMPOTS SUR LE REVENU AUX COLLECTIVITES LOCALES

M. Arthur GIRAULT, professeur d'économie politique à l'Université de Poitiers, a exposé les grandes lignes de son projet de réforme des budgets communaux et départementaux dans une conférence faite au Club de la Renaissance à Paris, le 26 mai 1922, et reproduite par la Revue politique et parlementaire de juillet 1922.

A la vérité, au point de vue doctrinal, le système de M. GIRAULT procède de la théorie de l'impôt réel. « Les seuls impôts qui conviennent aux localités, peut-on lire,

sont les impôts directs réels. L'impôt local idéal, c'est l'impôt foncier, parce qu'il n'y a pas de contestation possible sur le point de savoir quelle est la commune sur le territoire de laquelle se trouve la parcelle imposée ».

Nous le faisons cependant rentrer dans le présent chapitre, parce que, *pratiquement*, les suggestions fiscales de M. GIRAULT sont, sauf une disposition, importante d'ailleurs (1), absolument conformes à celles des partisans de la doctrine de l'impôt personnel.

Le projet comprend deux idées essentielles :

— La première concerne les dépenses. Nous la retrouverons au chapitre suivant. Elle consiste à supprimer l'enchevêtrement qui existe actuellement entre certaines dépenses de l'Etat, des départements et des communes, et à préciser d'une façon formelle les dépenses autonomes de chacun. Pour y parvenir, M. GIRAULT propose de rejeter d'abord sur les collectivités locales tout le poids des dépenses aujourd'hui partagées, et même d'autres dépenses.

— La deuxième vise le système fiscal dont les départements et les communes doivent être dotés pour subvenir à leurs charges, considérablement accrues par la disposition précédente. L'Etat abandonnerait aux collectivités locales, outre certaines taxes peu importantes, les impôts cédulaires sur le revenu, en commençant par l'impôt foncier et l'impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole — puis, en cas de besoin, dans l'ordre, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, et enfin la cédule des traitements, salaires et pensions et celle des professions non commerciales. Seul l'impôt général sur le revenu est, en tout état de cause, écarté de la fiscalité locale. Si les impôts cédulaires ne suffisaient pas, on aurait recours à une taxe locative par exemple.

(1) M. Arthur GIRAULT écarte radicalement de la fiscalité locale l'impôt sur le revenu global des citoyens.

Ainsi le projet de M. GIRAULT est intermédiaire entre les deux projets DAUSSET et SARI. Il se rapproche cependant davantage du second, en ce sens, qu'il ne tient pas compte, en affectant aux collectivités locales les impôts cédulaires sur le revenu, des objections tirées de l'instabilité de leur rendement, du jeu des abattements, et des difficultés de localisation (1). A cet égard, il constitue un précieux encouragement pour les partisans des centimes adaptés aux impôts sur le revenu.

Au demeurant, les suggestions de l'éminent économiste se heurtent à deux objections, l'une de principe, l'autre pratique :

1°) Il est contraire à la règle fondamentale de l'égalité des citoyens devant l'impôt d'Etat d'imaginer un système dans lequel certaines catégories de citoyens pourront être exemptés de toute contribution.

« ... Le système proposé, écrit M. BRASSAUD (2), présente des inconvénients assez graves, puisqu'il aurait pour conséquences que certains contribuables ne participeraient pas du tout à l'impôt d'Etat. Il en serait ainsi des propriétaires fonciers et des agriculteurs (M. BRASSAUD suppose que, seules, ces deux cédules sont d'abord abandonnées). Par ailleurs, il ne serait pas impossible de se trouver dans l'hypothèse suivante : telle commune ayant des propriétés ... trouvera dans les revenus de son domaine des ressources suffisantes pour faire face à ses dépenses... En conséquence, dans ces localités, les propriétaires foncier et les fermiers, qui, déjà ne payeraient rien à l'Etat,

(1) Il est vrai que, en 1922, la cédule des bénéfices industriels et commerciaux ne comportait aucun abattement, tandis qu'aujourd'hui, depuis la loi du 31-12-1928, les petites cotes sont, sous certaines conditions, exonérées. En outre il est possible que M. Arthur GIRAULT ait songé à la suppression des abattements, notamment dans la cédule agricole. Certains passages de sa conférence permettraient de le supposer. Mais il ne le dit nettement nulle part.

(2) La réforme des finances locales P.A. BRASSAUD (p. 169 et suiv.)

ne contribueraient pas davantage aux charges de la commune et du département. Tout au contraire, dans ces mêmes communes, le détenteur de valeurs mobilières, le salarié, les domestiques, les ouvriers agricoles, les retraités, les fonctionnaires, le notaire, les médecins, les commerçants, contribueraient aux charges de l'Etat... Un véritable privilège serait donc accordé aux propriétaires fonciers et aux agriculteurs.

« Il est vrai que les communes pouvant subvenir à leurs dépenses par les revenus de leurs propriétés sont très rares, mais nous rappelons encore que le projet susvisé aurait pour effet de soustraire à l'impôt d'Etat les propriétaires fonciers et les agriculteurs exploitants de tous les départements et de toutes les communes. Or, chacun sait la rivalité d'intérêts qui existe entre les commerçants et les salariés d'une part, et les agriculteurs de l'autre.

«... En tout état de cause, il ne faut pas détruire le système cohérent des finances nationales et le gouvernement n'acceptera certainement pas qu'un seul des grands impôts directs soit distrait de la liste qu'il a élaborée avec tant de difficultés ».

2°) Cette dernière considération constitue la deuxième objection pratique, que nous annonçons plus haut. Il est bien improbable, en effet, qu'il se trouve un Ministre des Finances disposé à abandonner une partie des ressources de l'Etat.

Le projet de M. Arthur GIRAULT n'en est pas moins fort intéressant, notamment en ce qui concerne la question de la répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités locales qui fait l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE XIII

LES SUGGESTIONS RELATIVES A LA REPARTITION DES DEPENSES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

§ 1 — IDÉES GÉNÉRALES

A la vérité, il y a un élément dont nous n'avons pas tenu compte jusqu'ici, et qui théoriquement domine le problème des impôts locaux : c'est le volume et la nature des dépenses auxquelles ceux-ci devront subvenir.

« Avant de se demander comment le produit des impôts doit être partagé entre la commune, le département et l'Etat, écrit M. GIRAULT, il faut rechercher les règles qui doivent présider au partage des dépenses publique entre la commune, le département et l'Etat. Il va de soi que, si l'on augmente la charge des localités, il faut augmenter leurs recettes. Inversement, si on voulait faire payer par l'Etat des dépenses supportées jusqu'ici par les communes et par les départements, rien ne serait plus facile que de réduire la part attribuée aux localités dans le produit de l'impôt. La première question est donc de savoir quelles sont les dépenses que l'on entend mettre à la charge des communes et des départements ». (1)

(1) Arthur GIRAULT — Réforme des budgets départementaux et communaux. *Revue politique et parlementaire*, Juillet 1922.

Il est bien évident en effet que la question des impositions locales se pose d'une façon différente, selon qu'on estime la répartition actuelle des charges excellente ou, au contraire, une révision du partage nécessaire. Et, dans ce dernier cas, la solution définitive sera également fonction des règles nouvelles adoptées.

A cet égard, nombreux sont ceux qui, depuis la guerre, pensent que la réforme des finances locales doit comporter, d'abord, une nouvelle attribution des dépenses.

A dix ans d'intervalle, M. Charles DUMONT, ancien ministre des Finances, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, a exprimé cette opinion, la première fois à la Chambre des Députés, le 16 juin 1920 comme rapporteur général également, et la seconde, au Sénat, le 2 juillet 1930.

« Il y a un très grand nombre de charges communales et départementales, disait-il à la Chambre des Députés, qui sont peut-être des charges d'Etat. Il y a donc à examiner dans quelles conditions l'Etat peut alléger les charges qui pèsent actuellement sur les départements et les communes. C'est là l'objet d'une étude d'ensemble à entreprendre, étude qui doit être faite dans des commissions interministérielles, et menée très rapidement ».

« Ce que je souhaite et que j'ai proposé, a-t-il fait remarquer au Sénat, c'est que les budgets départementaux et communaux soient stabilisés aux chiffres de 1913 multipliés par le coefficient de dévalorisation de la monnaie et que le surplus des dépenses soit absorbé par le budget de l'Etat. »

Assurément, les difficultés financières avec lesquelles les communes et les départements sont aux prises depuis dix ans, seraient résolues dans une large mesure et la question fiscale considérablement simplifiée, si une partie des dépenses locales étaient réintégrées dans le budget de l'Etat.

Une telle solution, fort séduisante, est en ce moment très en faveur, car elle rejoint les préoccupations de ceux — et ils sont légion — qui trouvent notre organisation administrative périmée, et peu conforme aux aspirations régionalistes. En ce qui concerne les finances locales, elle s'appuie sur des motifs logiques tirés du caractère national d'un grand nombre de dépenses, et également des avantages qu'il y aurait à mettre un terme à l'enchevêtrement actuel entre quelques-uns des charges de l'Etat des départements et des communes.

§ 2. — LA PÉRÉQUATION DES CHARGES ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le fait que les collectivités locales participent, au moyen d'impôts locaux, à des dépenses ayant le caractère national se traduit par de profondes différences entre leurs situations respectives, ainsi que le montrent les chiffres suivants :

Dans les départements (1) la dépense moyenne par habitant en 1927, varie de :

57 francs (Vendée, Basses-Pyrénées, Meurthe-et-Moselle) ; à 128 francs (Seine-et-Marne) ;

et la charge fiscale moyenne par habitant, de :

21 francs (Vendée) à 87 francs (Hérault). (2)

Sans doute, la dépense moyenne et la charge fiscale moyenne par habitant ne sauraient être identiques, en tout état de cause, dans tous les départements. D'abord, les besoins strictement locaux peuvent être satisfaits de façon différente, au gré des désirs de la majorité des assemblées

(1) Des observations analogues pourraient évidemment être faites, en ce qui concerne les communes, mais nous ne possédons pas les éléments qui nous permettraient d'entreprendre ce travail.

(2) La disparité des impositions locales est révélée par une autre comparaison. Nous avons recherché, par département, et d'après les résultats de l'exercice 1929, le rapport entre les produits respectifs des patentes et de la cédule des bénéfices industriels et commerciaux. Ce rapport varie entre 25 % et 140 % !

élues. En outre, les contingences démographiques, notamment la proportion de chefs de famille, et les conditions de la natalité, sont loin d'être uniformes dans toutes les régions. Enfin, les revenus du patrimoine et les contingents communaux ne représentent pas un pourcentage fixe du montant total des recettes.

Il n'en reste pas moins que ces raisons, pour valables qu'elles soient, sont insuffisantes pour expliquer que, d'un département à l'autre, chaque citoyen supporte, en moyenne, une masse d'impôts variant dans la proportion de 1 à plus de 4, d'autant que, dans les départements, les dépenses purement locales d'une part, et les revenus du patrimoine d'autre part sont pratiquement nuls. En réalité, cet état de choses résulte d'une autre cause, la principale même : c'est l'équivalence approximative dans toutes les circonscriptions des dépenses d'intérêt général, alors que la matière imposable, elle, est très inégalement répartie.

Les impôts départementaux, qui fournissent la presque totalité des ressources, pèsent sur le commerce et sur la propriété immobilière, surtout bâtie. Et il n'y a évidemment aucune corrélation entre ces éléments et les dépenses qui résultent de l'entretien des routes, des lois sociales ou des travaux d'électrification. On peut même soutenir que les frais d'assistance sont relativement plus élevés dans les régions pauvres. En tout cas, que le département soit plus ou moins peuplé, que les propriétés immobilières y soient plus ou moins importantes, que l'activité économique y soit plus ou moins florissante, le développement du réseau routier, par exemple, dans la mesure où il correspond à un besoin national, est toujours comparable.

Dans ces conditions, la répartition actuelle des dépenses entre les différentes collectivités empêche que soit réalisée entre les citoyens la péréquation des charges absolument indispensable, lorsqu'il s'agit de dépenses nationales.

§ 3. — L'ENCHEVÊTREMENT ACTUEL ENTRE LES DÉPENSES DE CHAQUE COLLECTIVITÉ

Dans la première partie de notre ouvrage, au chapitre relatif aux recettes des collectivités locales, nous avons énuméré quelques-uns des cas, qui donnent lieu à partage de la dépense et, partant, au système des subventions. Est il besoin de rappeler que les dépenses sociales, inscrites au budget du département, sont en réalité réparties entre les trois collectivités, le département disposant, pour y faire face, non seulement de ses ressources propres, mais aussi des subventions de l'Etat, et des contingents communaux ? Les travaux d'électrification des campagnes, d'adduction d'eau potable, de voirie, ne sont pas non plus supportés exclusivement par le groupement qui les entreprend, les fait exécuter, et les paie.

Le système de l'enchevêtrement des dépenses s'explique par une double tendance contradictoire, qui a eu l'occasion de se manifester de plus en plus fréquemment au fur et à mesure que l'extension des besoins, le développement de la civilisation ont multiplié les interventions des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale du pays : d'une part, l'existence de groupements locaux, organisés administrativement, et le désir de décentraliser sa tâche ont incité l'Etat à intéresser les départements et les communes à la gestion et, par voie de conséquence, au financement des nouveaux services publics qu'il créait. Mais, d'autre part, la crainte de donner aux collectivités locales une trop grande autonomie — craintes issues de la conception révolutionnaire et napoléonienne de l'unité nationale — l'a conduit à conserver sa prééminence, au moyen, non seulement d'un contrôle souverain, mais surtout de la participation à la dépense.

Le système mixte, auquel ont abouti ces préoccupations opposées, est défectueux à divers points de

vue. « Source de comptes enchevêtrés, indéchiffrables, devant lesquels se perdent tout examen et tout contrôle, il est indéfendable ». (1)

Sa complexité ? Il suffit de jeter un coup d'œil sur l'une quelconque des grandes lois sociales pour s'en rendre compte. La répartition des dépenses est faite selon des barèmes qui, sans aucun doute, répondent à des principes subtils, mais pas aux règles de bon sens, de clarté et de simplicité, dont le peuple français et, plus encore, les administrateurs locaux sont traditionnellement et heureusement épris. Il en résulte, pour les administrations centrales et locales une besogne ingrate, difficile et stérile ; et, pour les conseils généraux et les municipalités, l'impossibilité de se livrer au moindre contrôle.

« En second lieu, le système est une source de gaspillage. On masque l'importance de la dépense, en la partageant entre trois personnes morales superposées. Chacune se fait illusion sur l'étendue du sacrifice parce qu'elle n'en supporte qu'une part. Mais le contribuable ne doit pas moins payer le tout. De cette façon, une collectivité n'a plus la responsabilité financière des dépenses qu'elle engage. Ses représentants établissent la comparaison, non pas entre les services rendus et la dépense totale, mais entre les services rendus et la part que cette collectivité supporte dans la dépense. Ainsi, un conseil municipal dit *oui*, parce que la commune ne paie que 15 %, dans bien des cas où il aurait dit *non*, si la commune avait dû payer 100 %. Il est toujours tentant d'être généreux quand on dispose de l'argent de la Princesse.

« Et encore, s'il n'y avait pas les supercheries ! Hélas, elles sont inévitables. Chaque fois qu'une dépense est

(1) Michel MISOFFE ; Séance de la Chambre des Députés du 13 novembre 1924. J. O. p. 3480.

partagée entre plusieurs, chacun s'ingénie à diminuer sa part et à augmenter celle du voisin. L'Etat, le département et la commune passent tout leur temps à essayer de s'attraper mutuellement. Tout cela serait amusant si cela n'était pas aussi misérable. Généralement, d'ailleurs, c'est l'Etat qui, malgré les barrières qu'il multiplie, finit par se faire attraper. La défense n'est jamais aussi habile que l'attaque. Je sais de vieux maires qui ont plus d'un tour dans leur sac et pour lesquels tromper l'Etat est devenu une sorte de sport. Quelques-uns même trouvent ce sport passionnant. N'empêche que le système soit démoralisant. » (1)

§ 4 — LES SUGGESTIONS DE M. DE MONICAULT

La solution idéale, avant d'aborder la réforme fiscale, consisterait donc à « imprimer à chaque dépense son caractère dominant et à l'attribuer à une unité administrative déterminée, qui prendra alors conscience de sa responsabilité et n'en sera que plus ménagère des deniers publics, qui seront les siens ». (2)

Exposant dans la *Revue Politique et Parlementaire* (3) ses vues sur la réforme des finances communales, M. DE MONICAULT, député de l'Ain, et maire d'une commune rurale, a préconisé la division des fonctions actuelles des maires à l'instar de ce qui se passe dans les départements. Les maires ne conserveraient de leur rôle présent que ce qui touche à des besoins locaux. A côté d'eux serait placé, pour l'accomplissement des tâches d'intérêt général, un agent du pouvoir exécutif, fonctionnaire de l'Etat.

Les attributions des municipalités — et par attribution

(1) Arthur GIRAULT, Article déjà cité.

(2) Michel MISOFFE. Discours cité plus haut.

(3) Numéros de juillet et d'octobre 1929.

il faut entendre non seulement la gestion, mais aussi le financement — seraient limitées « aux affaires indispensables à la vie courante des habitants, sans préoccupation de l'intérêt général, c'est-à-dire à l'administration des hospices et des hôpitaux, aux questions d'éclairage, d'hygiène, à l'administration des cimetières, aux questions particulières de police, de viabilité des rues ou des chemins ruraux qui assurent les communications des habitants avec les routes sortant de la commune, à la protection contre l'incendie, aux services des transports à l'intérieur de la commune, etc..., attributions parmi lesquelles beaucoup peuvent faire l'objet de syndicats de communes. Enfin, sur le terrain administratif, peut-être la mairie devrait-elle continuer à assurer sinon la rédaction définitive des actes de l'état civil, au moins la transmission des déclarations, mais ce serait sa seule intervention comme agent de l'administration.

« Tout ce qui touche à l'intérêt général, c'est-à-dire les routes de toutes catégories, les renseignements pour le préfet, pour le procureur, les statistiques, etc..., devraient relever de l'exécutif... ».

Quant aux départements, que M. DE MONICAULT ne considère en aucune façon comme des supercommunes, ils n'auraient plus aucun lien financier avec les municipalités et se contenteraient d'assurer une série de services généraux, en vertu d'une sorte de délégation permanente du Pouvoir central.

§ 5. — LES DIFFICULTÉS QUE SOULÈVENT LES SUGGESTIONS RELATIVES A UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES DÉPENSES

La solution préconisée par M. DE MONICAULT, comme toutes celles qui procèdent de la même idée, paraît, à première vue, extrêmement simple et il n'est pas étonnant

qu'elle ait été adoptée, en principe, par la sous-commission des impositions départementales et communales (1) qui a été instituée à la Chambre des Députés avec mission de préparer un projet de réforme des finances locales.

Cependant, en pratique, elle se heurte à des difficultés considérables, qui font craindre qu'elle ne puisse jamais être mise en œuvre complètement.

D'abord, le principe d'une nouvelle démarcation des frontières entre l'action de l'Etat, celle des départements et celle des communes est admis par tout le monde, tant qu'il s'agit de considérations théoriques. Mais lorsqu'on sera sur le point de réaliser pratiquement ces vues de l'esprit, l'unanimité actuelle risque fort de disparaître.

Faire passer une partie des dépenses qui figuraient à leurs budgets dans celui de l'Etat, c'est, qu'on le veuille ou non, diminuer l'importance du rôle des collectivités locales. A moins de ne l'appliquer qu'aux communes, une telle mesure rendrait même, *ipso facto*, le budget départemental absolument inutile. Il est permis de penser, dans ces conditions, que, au moins les Conseils généraux, ne se laisseront pas dépouiller d'attributions, qui, seules, impriment une vie locale au département. A cet égard, un grand nombre de vœux émis pendant la dernière session n'autorisent aucune illusion. Ce que demandent les autorités locales, ce n'est pas la réduction de leur rôle, mais des ressources suffisantes pour y faire face. Par ailleurs, l'Etat, dont on connaît les difficultés, sinon les embarras budgétaires, ne se prêterait pas facilement à une combinaison qui accroîtrait sérieusement ses dépenses.

Qu'on n'objecte pas qu'il n'aura qu'à augmenter ses impôts dans la mesure où départements et communes diminueront les leurs. D'une part, cette équivalence globale ne tient pas compte des incidences fiscales.

(1) Cette sous-commission comprend des membres des commissions des finances et d'administration générale.

D'autre part, aucun gouvernement, aucun Parlement ne courront le risque politique de se voir reprocher une augmentation des impôts même si elle correspond à des dégrèvements locaux.

L'opinion de M. Arthur GIRAULT, dont la longue expérience de maire accroît singulièrement l'autorité, est sur ce point significative. D'après lui, pour mettre un terme au déplorable enchevêtrement de certaines dépenses, il convient non pas de rejeter celles-ci sur l'Etat, mais de les mettre en totalité à la charge soit des départements, soit des communes, quitte à doter ensuite les collectivités locales d'un système d'impôts adéquat (1). Nous ne serions pas surpris qu'une telle suggestion, considérée en bloc, recueille plus facilement que celle de M. DE MONICAULT l'adhésion des autorités locales, quelles qu'elles soient.

En second lieu, à supposer qu'il en soit autrement, la nouvelle répartition ne se fera pas facilement. Nous avons vu que M. DE MONICAULT, lui-même, hésitait à maintenir aux municipalités les fonctions qu'elles remplissent actuellement en matière d'état civil. Mais il y a bien d'autres cas douteux. L'éclairage d'une ville et l'électrification du département correspondent-ils à deux besoins différents, l'un local et l'autre national ? N'y a-t-il pas entre eux, au moins pour l'établissement des réseaux, une connexité étroite ? Serait-il conforme à l'intérêt général de sacrifier au désir de réaliser une autonomie parfaite de chaque circonscription, l'interdépendance qui existe forcément entre les différentes cellules administratives de la nation ?

Au surplus, il ne faut pas oublier que l'enchevêtrement des dépenses a créé un état de fait, des situations acquises dont il importe de tenir compte. C'est ainsi par

(1) Nous avons vu que M. Arthur GIRAULT proposait que l'Etat fasse abandon aux départements et aux communes de tout ou partie du système d'impôts sur le revenu, non compris l'impôt sur le revenu global. (Chapitre XII).

exemple que les travaux d'adduction d'eau potable donnent lieu à des dépenses partagées entre les diverses collectivités. Système déplorable, dira-t-on avec raison. Mais il existe. Et, depuis quelques années, un programme national a été mis en œuvre, en vue de doter d'eau potable toutes les communes de France. Fera-t-on table rase du passé pour repartir sur de nouvelles bases ? Il peut alors se produire non seulement des retards dans l'exécution du plan, causés par le trouble momentané qu'apporte toute réforme, même justifiée, mais aussi des inégalités regrettables entre les communes en raison de l'échelonnement du programme actuel. En bref, une réforme administrative de vaste envergure risque de nuire à la continuité nécessaire pour la réalisation des grands travaux d'utilité publique, commencés et organisés sous le régime administratif actuel.

Que celui-ci soit susceptible de perfectionnement, de « rationalisation », nul n'en disconvient. Et il n'est pas douteux que l'enchevêtrement actuel des différents budgets ne saurait trop être combattu. Seulement lier, comme on veut le faire aujourd'hui, la réforme des impôts locaux et la réforme administrative, c'est peut-être condamner l'une et l'autre à ne jamais aboutir.

« Le mieux est l'ennemi du bien » dit un proverbe, que les vrais défenseurs des finances locales feront bien de ne pas oublier. Pour l'instant, nous l'avons montré — et tout le monde est d'accord sur ce point — la fiscalité des départements et des communes, doit être réformée. Il s'agit d'une tâche urgente, que les Pouvoirs Publics ne sauraient différer. Sans doute, puisque par voie de réforme administrative allégeant les charges des collectivités il est possible d'arriver au même résultat final, savoir la restauration des finances locales, est-il tentant d'essayer de résoudre, d'un seul coup, les deux questions, administrative et financière.

Mais nous croyons très sincèrement qu'une œuvre d'aussi vaste envergure, dont les deux parties sont chacune d'une complexité redoutable, est au-dessus des possibilités. Il serait donc vain de l'entreprendre, au moins dans les proportions grandioses et séduisantes qui ont été suggérées.

En revanche, il serait souhaitable et facile d'accompagner la réforme fiscale nécessaire, de certaines dispositions administratives de détail, susceptibles d'améliorer, elles aussi, la situation financière des départements et des communes.

Dans les cas simples, où la dépense est aujourd'hui partagée bien qu'elle corresponde à un besoin d'intérêt national, la réincorporation dans le budget de l'Etat s'impose. En outre, comme la valeur du centime actuel intervient dans de nombreux barèmes de répartition, ceux-ci pourront être utilement modifiés, à l'occasion de la suppression des centimes, et sous réserve, bien entendu, de dispositions transitoires. Enfin, il serait avantageux et simple de décider en principe qu'à l'avenir le système du partage de la dépense ne sera plus employé.

Telles sont les mesures qui, du côté des dépenses, seraient susceptibles d'alléger et de simplifier les budgets départementaux et communaux, sans cependant contrarier la réforme fiscale. En tout état de cause, celle-ci paraît le remède le plus sûr et le plus pratique aux difficultés financières que traversent les collectivités locales.

CONCLUSION

SUR UN PROJET DE REFORME

Nous croyons avoir exposé impartialement toutes les données du problème. Il faut maintenant conclure. Si paradoxal que cela paraisse, nous pensons que, techniquement — ce qui ne signifie pas que son vote par le Parlement soit chose aisée — une solution simple pourrait être conçue et mise en œuvre, à la satisfaction générale.

Puisque, d'une part, la solution idéale, qui consisterait d'abord à faire le tri des dépenses, et à affecter à l'Etat les dépenses d'intérêt national, aux départements et aux communes les dépenses d'intérêt local, n'a aucune chance, selon nous, d'être appliquée dans des délais raisonnables, et que, d'autre part, la réforme des finances locales s'avère d'une urgente nécessité, on doit rechercher, par des modifications fiscales, le résultat que procurerait une nouvelle et judicieuse répartition des charges, savoir : *la participation des citoyens,*

— *aux dépenses ayant un caractère général, en fonction de leurs facultés contributives réelles,*

— *aux dépenses locales, selon le prix des services rendus.*

C'est un principe procédant à la fois des deux théories opposées que nous avons exposées au cours du présent ouvrage, qui peut, seul, *d'accord avec les faits*, inspirer une solution satisfaisante du problème.

1°) Evidemment une première question fort délicate surgit immédiatement. Quel est, dans les budgets dépar-

tementsaux et communaux, le rapport qui existe entre les dépenses d'intérêt général et les dépenses d'intérêt local ?

Bien entendu ce rapport n'est pas le même pour les départements et pour les communes ; en outre, il varie d'une collectivité à l'autre. Aussi une saine fiscalité locale doit-elle comporter beaucoup de souplesse et d'élasticité, afin que les rendements respectifs des deux catégories d'impôts puissent évoluer dans la mesure des besoins réels. Une telle nécessité exclut par conséquent, d'une façon catégorique, la généralisation du procédé du fonds commun pour subvenir aux dépenses communales ou départementales ayant le caractère national. Les tarifs — nous ne disons pas : l'assiette — des impôts locaux doivent être abandonnés, dans des limites déterminées, à l'initiative des autorités locales. (1)

Mais, envisagées *in globo*, les dépenses nationales mises à la charge des collectivités locales représentent, sans aucun doute, une somme supérieure au produit des fonds communs et des centimes actuels. Rien que pour les départements, elles s'élèvent au moins à 4 milliards.

Nous arrivons donc à ce premier résultat, essentiel, que *les centimes additionnels, et aussi les fonds communs, condamnés les uns et les autres pour des raisons précises et unanimement admises, doivent être remplacés par des impositions locales, de tarifs autonomes, et répondant aux mêmes principes que les impôts d'État.*

Pour faciliter la réforme, les fonds communs, qui soulèvent des critiques moins vives que les centimes, pourraient d'ailleurs être maintenus pendant une période transitoire.

2°) Une deuxième question se pose. Quels impôts va-t-on choisir ? Des impôts directs ou des impôts indi-

(1) Il y a lieu de noter que ce résultat peut être atteint soit par la liberté du tarif lui-même, soit par la liberté du nombre des centimes additionnels à un principal, obtenu selon des règles fixes.

rects ? Et, dans le premier cas, des impôts sur les signes extérieurs, des impôts sur le revenu ou des impôts sur le capital ?

Les impôts sur la consommation ou sur la circulation des richesses sont repoussés par tout le monde, parce que, d'une part, dans le budget de l'État, ils sont prédominants, et, d'autre part, dans les budgets locaux, ils occupent déjà une place importante. Les impôts sur le capital réel, de l'avis de tous les techniciens, sont d'une application extrêmement complexe et onéreuse.

Les alternatives précédentes se ramènent donc à celle-ci : impôts sur le revenu réel ou impôts indiciaires ?

De bons esprits ont pensé qu'une réponse unique ne pouvait être donnée, et que le système d'impôts locaux devait être différent selon l'importance des collectivités. Cette opinion a été émise, dans un but de transaction et pour aboutir plus rapidement à une réforme, par des partisans des deux doctrines en présence, notamment M. DE MONICAULT (1) et M. MARCHANDEAU (2), députés. Elle a été adoptée par la Sous-Commission des impositions départementales et communales, instituée à la Chambre des Députés.

Celle-ci paraît s'être en effet ralliée à la solution suivante : dans les départements et dans les communes de plus de 20.000 habitants, les centimes seraient supprimés et remplacés par des impositions basées, en principe, sur les impôts sur le revenu — dans les communes de moins de 5.000 habitants la législation fiscale actuelle ne serait presque pas modifiée — dans les autres communes enfin, la réforme fiscale de la première catégorie serait assortie de certains tempéraments, au moins pendant une période transitoire.

Un tel système, qui témoigne d'un vif et louable

(1) *Revue politique et parlementaire*, articles déjà cités

(2) Congrès national du parti radical socialiste. Rapport déjà cité.

désir de « réaliser », ne semble cependant pas devoir être accepté.

D'abord, sauf les partisans de la généralisation à outrance des fonds communs, jamais personne n'a voulu doter les collectivités locales d'un système fiscal uniforme et rigide. Non seulement les tarifs doivent être abandonnés à l'initiative des autorités départementales et communales, mais encore celles-ci ont, en tout état de cause, la faculté de choisir à leur guise, sur une longue liste, les taxes spéciales qu'elles entendent instituer. Dans une large mesure les impositions locales peuvent donc être adaptées à la situation, aux besoins financiers respectifs des différents groupements.

Ensuite, le système préconisé par la sous-commission spéciale créée à la Chambre des Députés, présente deux graves inconvénients, l'un de principe, l'autre pratique.

Il est extrêmement dangereux pour la stabilité fiscale d'une façon générale, et pour le développement des impôts d'Etat en particulier, de faire coexister, à un moment donné, deux systèmes d'impositions locales, procédant de deux conceptions opposées. Les vilains aspects de la politique ont déjà trop tendance à se développer pour qu'on ne fasse pas encore surgir de nouveaux motifs de divisions, de jalousie et de rivalités.

En second lieu, le choix du critérium susceptible de différencier les collectivités est extrêmement délicat. Le chiffre de la population constitue évidemment un élément simple. Mais y a-t-il un rapport précis entre cet indice et la situation financière d'une commune? En outre, comme dans tous les systèmes comportant des classes, le passage de l'une à l'autre n'ira pas sans quelques difficultés. Les déplacements d'incidence fiscale qui se produiront alors soulèveront des résistances de la part de certains contribuables. Des sautes importantes de rendement peuvent également se produire. Autant d'éventualités incompati-

bles avec une saine administration. En somme tout se passerait comme si la réforme des impositions locales — qui amènera, quelle qu'elle soit, une certaine perturbation — était réalisée par groupes de communes, d'après leur population. Et encore, éliminons nous le risque de voir des cités dotées alternativement tous les cinq ans de l'un ou de l'autre des deux systèmes fiscaux. Il est fort probable, dans ces conditions, que les recensements seraient rapidement faussés, au gré des intérêts locaux, ou plus exactement de ceux des majorités des assemblées élues.

La solution mixte, variable avec le chiffre de la population dans chaque collectivité, ne nous semble donc pas devoir être retenue. Sans doute, en sa faveur, est-il loisible de remarquer que les communes, les départements n'ont pas les mêmes préoccupations selon que la valeur de leur centime est faible ou élevé, croît ou décroît. Plus simplement ceci revient à dire que le problème *actuel* des finances locales ne se pose pas de la même façon dans les collectivités riches et dans les collectivités pauvres. C'est évident. Mais le système décrit plus haut résout-il cette difficulté ? Il y a des petites communes prospères et de grandes cités gênées. Au surplus, que les procédés d'assiette soient indiciaires ou non, la situation économique générale du groupement réagira de façon analogue, sinon identique, sur le rendement et l'incidence des impôts.

A la vérité, on verra plus loin qu'il existe un moyen de remédier, dans une large mesure — ce qui est au demeurant indispensable — aux différences de richesses entre les collectivités, différences qui, nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, se traduisent par des moyennes d'impositions extrêmement variables ; mais ce n'est assurément pas, selon nous, la solution mixte suggérée, dans un esprit extrêmement louable d'ailleurs, par la sous-commission des impositions départementales et communales à la Chambre des Députés.

La question posée plus haut : impôts sur le revenu réel, ou impôts indiciaires ? ne saurait donc, quant à nous, comporter qu'une réponse unique, pour toutes les collectivités. Laquelle ?

Le postulat dégagé au début du présent chapitre ne permet guère d'hésitation. Les impositions locales destinées à être substituées aux centimes additionnels, et même aux fonds communs, devant être établies selon la règle de l'égalité des sacrifices, la méthode indiciaire est *ipso facto* écartée.

Est-il besoin de rappeler les développements que M. Joseph CAILLAUX a consacrés aux impôts directs indiciaires dans la célèbre préface de son ouvrage « Les impôts en France » ? Quelles que soient les règles d'assiette adoptées, si subtiles qu'elles soient, qu'il s'agisse des patentes, de la contribution mobilière, des taxes du projet DAUSSET, le résultat sera toujours le même ; on croit ou on affecte de croire que de tels impôts atteignent les facultés contributives réelles de chaque individu, c'est-à-dire ses revenus annuels, à travers des signes extérieurs judicieusement choisis ; en réalité ils constituent de simples impôts de consommation, qui le plus souvent frappent la jouissance d'immeuble et dont le moindre des défauts est d'accroître l'improportionnalité des droits de consommation proprement dits. C'est exactement le contraire du résultat qu'il convient de rechercher.

L'impôt sur le revenu réel permet, seul, de réaliser la péréquation des charges entre les citoyens. Il ne s'ensuit pas d'ailleurs que les impôts directs perçus pour le compte de l'Etat doivent servir de base dans leur état actuel aux impositions locales, car, en vérité, entre l'impôt sur le revenu idéal et le nôtre, il y a de sérieuses différences, dûes d'une part à l'évasion fiscale et, d'autre part, ce qui est beaucoup plus grave, à une erreur de principe commise par le législateur.

D'abord, la fraude. Il y a évidemment une cédule qui, en dépit de certains correctifs récents, conserve un caractère plutôt théorique, la cédule des bénéfices des professions non commerciales. Mais, soit dit en passant, s'il en avait la volonté formelle et unanime, le Parlement trouverait vraisemblablement le moyen de remédier à cette lacune. Par ailleurs, il ne faut pas le nier, l'ingéniosité des contribuables peut, dans l'état actuel de la législation, s'exercer assez facilement pour soustraire à l'emprise du fisc une part notable de la matière imposable, dans la cédule des bénéfices industriels et commerciaux et dans l'impôt global. En particulier, à propos de ce dernier, les revenus des capitaux mobiliers ne sont certainement pas intégralement déclarés. Toutefois, à cet égard également, les correctifs ne manquent pas, et, avec l'aide du temps, les mailles du réseau tendu par l'administration des contributions directes se resserreront. L'évasion fiscale a diminué déjà beaucoup depuis que les nouveaux impôts ont été institués, et, en dernière analyse, nous ne pensons pas qu'elle fausse les bases de la répartition au point de lui enlever son caractère légal.

Au surplus, répétons-le, ce ne sont là qu'imperfections susceptibles de redressement.

En revanche, l'usage que le pouvoir législatif a fait des abattements à la base ne nous paraît pas conforme à une doctrine rationnelle de l'impôt sur le revenu, et, à n'en pas douter, l'impôt pèse aujourd'hui de façon inégale sur les diverses classes de la nation.

En principe, l'abattement ne se conçoit que pour l'impôt général, personnel et progressif. A priori, les différentes cédules, impôts proportionnels, ne devraient comporter que des exonérations partielles en faveur des gains modestes, provenant de l'exercice d'une profession quelconque (salarial, exploitation agricole, professions non commerciales, commerce et industrie) et aussi, mais alors

dans toutes les cédules, pour tenir compte des charges de famille. En tout cas, il n'y a aucune raison théorique pour que les revenus professionnels ne soient pas traités, sur ce point, d'une façon identique (1). Que si, pour des motifs extrêmement justifiés, il apparaît nécessaire de marquer des nuances entre le travail du salarié, celui de l'agriculteur et celui du commerçant, il suffit de fixer en conséquence les tarifs des impôts respectifs. Telle est la doctrine. Mais pratiquement, comme toujours, en matière fiscale, une autre considération intervient, savoir la possibilité du recouvrement. Evidemment à cet égard on imagine aisément que, au-dessous d'un certain gain annuel, les salariés et même les contribuables ayant une profession libérale soient complètement exempts de l'impôt. Il y a là une frontière, qu'après une expérience de quelques années, l'administration peut facilement déterminer en comparant d'une part le rendement total, d'autre part les difficultés de perception.

Le législateur s'est évidemment beaucoup écarté, non sans de bonnes raisons d'ailleurs, des principes classiques que nous venons de résumer ; malheureusement, celles-ci n'avaient rien à voir le plus souvent avec la technique fiscale.

Attribuant à l'abattement un sens subjectif qu'il ne doit avoir que dans l'impôt général, le Parlement a organisé dès le début, dans les cédules des professions libérales et des salaires, un système d'exonération analogue à celui qu'il adoptait pour l'impôt général, et, en outre, soucieux de manifester sa bienveillance en faveur de l'agriculture, il a institué, dans la cédule correspondante, des exemptions totales et partielles. Cette conception inexacte, qui consacrait notamment une inégalité choquante

(1) Il en est ainsi en Belgique, où existent, au profit des communes, des centimes additionnels aux différentes cédules, celle des salaires exceptée.

entre la situation du petit exploitant agricole et celle du modeste commerçant, a donné à notre système d'impôts sur le revenu une orientation peu rationnelle et regrettable. Par la force des choses, en effet, peu à peu, les limites supérieures des classes exonérées ont été relevées ; des exemptions de bases ont même été accordées aux petits commerçants, sous certaines conditions, il est vrai. Au fur et à mesure que de telles mesures sont prises, le champ d'application de l'impôt se rétrécit, et, fatalement, les inégalités dans la répartition des charges, soit entre les classes, soit entre les citoyens, s'accroissent. On peut dire que nos impôts sur le revenu sont faussés par une erreur initiale, dont le Parlement est maintenant prisonnier.

S'il n'en avait pas été ainsi, si les abattements n'avaient été mis en œuvre que dans la mesure où ils sont justifiés, il n'y aurait pas aujourd'hui un problème des finances locales. Car rien ne s'opposerait alors, ni théoriquement, ni pratiquement, à ce que les impositions locales soient constituées par des centimes additionnels aux impôts perçus pour le compte de l'Etat ?

Il serait certes chimérique de penser que l'on peut maintenant revenir sur ce qui a été fait. A tort ou à raison — à tort, selon nous — nos impôts sur le revenu comportent tout une gamme d'abattements définitifs. Il est donc impossible, pour des raisons de productivité, longuement développées dans les chapitres précédents, et aussi de justice, de leur ajouter, au profit des collectivités locales, des centimes additionnels.

Dès lors, faut-il organiser pour les départements et les communes, un système nouveau et autonome d'impositions sur le revenu ? Ne peut-on pas au contraire utiliser celui qui existe déjà, en s'efforçant de redresser, en ce qui concerne les collectivités, les erreurs dont il est entaché ?

Une idée maîtresse doit nous guider : le projet d'impositions locales doit être simple, clair et d'application facile pour l'administration. Si, pour échapper aux risques d'injustice ou d'improductivité dans certaines collectivités, il fallait superposer aux impôts sur le revenu actuel un système d'impôts entièrement différents dans leurs modalités et comportant des règles d'assiette compliquées, nous serions bien près de nous rallier au système des impôts indiciaires.

Mais, en réalité, avec quelques légères transformations nos impôts sur le revenu constitueraient une base excellente des impositions locales.

Ce qui, en dernière analyse, interdit l'institution des centimes additionnels aux impôts d'Etat actuels, c'est que la plupart des salariés et des agriculteurs y échappent. Or, actuellement, les uns et les autres participent aux dépenses locales, au moyen de la contribution mobilière et, pour les seconds seulement, de l'impôt des prestations. Il serait injuste et très préjudiciable à la situation budgétaire de certaines collectivités peu importantes, que, dans le système futur, ces deux classes de la nation ne supportent aucune part des charges départementales et communales.

Pour éviter cet écueil, il est inutile, et il serait fâcheux de modifier toutes les parties de l'édifice, en somme assez harmonieux tout de même, que constituent les impôts d'Etat. En particulier nous repoussons tous les systèmes, qui, en vue d'étendre le champ d'application de l'impôt général, font intervenir, au moins pour les petits contribuables, la notion de valeur locative. Le caractère spécial de l'impôt global, qui se superpose aux impôts cédulaires, doit être absolument respecté.

En revanche, il faut rattraper, dans la taxation par catégorie de revenus, les bénéfices qui échappent à l'Etat. Pour les bénéfices agricoles rien n'est plus simple, puisque

le procédé du forfait a été adopté dans cette cédula (1) ; on élargirait convenablement son domaine, en ne conservant à la base que des exonérations partielles et totales analogues à celles qui sont en vigueur pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. Ce dernier, en effet, peut être utilisé pour l'établissement des impositions locales, sans aucune modification, car les exemptions n'y ont pratiquement qu'une importance tout à fait limitée. Enfin, en ce qui concerne les salaires et les professions libérales, il suffirait, pour étendre les bases de taxation, de décider que les centimes locaux s'appliqueraient à un principal fictif obtenu en réduisant dans une certaine proportion, fixe et uniforme (2), les abattements en vigueur pour l'assiette de l'impôt d'Etat. A priori, du reste, un tel aménagement ne semble pas absolument indispensable pour l'impôt départemental qui pourrait, par conséquent, être établi dans les mêmes conditions que l'impôt d'Etat.

Quant au calcul des impositions, les principaux départementaux et communaux seraient établis, uniformément, en additionnant aux impôts fonciers, à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et à l'impôt général perçus pour le compte de l'Etat, les principaux fictifs relatifs aux impôts sur les bénéfices agricoles, sur les salaires et sur les professions libérales. Ces principaux fictifs seraient d'ailleurs eux-mêmes formés conformément aux règles d'assiette et de tarif en vigueur pour les impôts d'Etat, sous réserve seulement des modifications concernant les abattements. Dans la limite d'un maximum

(1) On sait que le bénéfice agricole est obtenu, sans intervention du contribuable, en appliquant des coefficients, variables par nature de culture, aux revenus cadastraux.

(2) Pour tenir compte des différences de situation entre les communes, il serait facile, après enquête, de fixer une échelle d'abattement plus complexe que celle de l'impôt d'Etat et comportant notamment un plus grand nombre de catégories. En tout état de cause, l'assiette de l'impôt départemental devrait être identique soit à celle de l'impôt communal, soit à celle de l'impôt d'Etat.

fixé annuellement par la loi de finances, les conseils généraux et les conseils municipaux auraient toute latitude pour fixer le nombre de centimes qui, dans une collectivité déterminée, devrait bien entendu être uniforme pour toutes les catégories de revenus, y compris l'impôt général. (1)

Avant d'exposer la deuxième partie de ce système, nous voudrions souligner les différences qui le séparent du projet SARI, bien qu'il soit issu des mêmes principes généraux.

Dans une pensée de simplification, nous avons d'abord écarté la formule des abattements variables au gré des assemblées locales et la taxe locative ; en outre, nous avons adopté pour l'assiette de l'impôt agricole les mêmes modalités que pour l'impôt d'Etat, et enfin, pour le calcul des impositions départementales et communales, des règles simples et uniformes nous ont paru indispensables.

Si, comme le projet SARI, notre projet échappe à tout risque d'arbitraire de la part des assemblées locales et si, également, il résout la difficulté des abattements, il ne mérite, à aucun titre, le reproche de complexité, qui a souvent été adressé aux combinaisons similaires.

Les obligations supplémentaires qu'il impose aux assujettis sont réduites au minimum, puisque elles se réduisent à l'accroissement du nombre des déclarations d'employeurs à propos de la cédule des salaires, et des déclarations de contribuables dans la cédule des professions libérales.

En ce qui concerne la cédule des salaires, la réduction

(1) Cependant, pour tenir compte du fait que, dans la cédule des salaires, la matière imposable ne peut se dérober, alors qu'il en est autrement dans toutes autres cédules et dans l'impôt général, on pourrait, dans une pensée d'équité, décider que le principal fictif relatif à cette cédule, calculé comme il vient d'être dit, serait réduit de 1/4 par exemple.

des abattements de base ne changerait pratiquement pas grand'chose à la situation actuelle. Aujourd'hui en effet, l'employeur est astreint à une déclaration, non seulement pour les salariés ayant gagné dans l'année plus du minimum exonéré, mais aussi pour toute personne ayant pu être employée par d'autres employeurs que lui. Certes, en ce qui concerne la cédula des professions non commerciales, les nouvelles formalités prescrites aux assujettis ne sont pas compliquées, mais elles subiraient vraisemblablement le même sort que celles qui sont prévues pour l'impôt d'Etat. Il y a là un inconvénient qui ne nous échappe pas. Nous y reviendrons.

Quant à l'administration, l'assiette des impositions locales ne lui créerait qu'un surcroît de besogne, relativement insignifiant à côté des travaux consacrés aujourd'hui à l'établissement des rôles des anciennes contributions, des prestations, de la taxe vicinale. L'extension de la cédula des bénéfices agricoles qui, seule, pourrait entraîner une tâche supplémentaire sérieuse ne soulève en effet aucune difficulté administrative, en raison du lien de cet impôt avec l'impôt foncier non bâti.

Deux objections ne manqueront cependant pas d'être faites à l'encontre de nos suggestions.

1°) On va leur opposer, comme M. DUPEYRAT l'a fait remarquer au Congrès des Maires tenu en 1928, que supprimer les abattements dans la cédula agricole, les réduire dans celle des salariés, c'est « déchaîner la guerre civile au sein de nos populations » ou, au moins, condamner la loi à ne pas être appliquée dans l'ensemble.

Notons d'abord que des prévisions de cette nature sont de règle à propos de toutes les innovations, économiques, sociales ou fiscales, mais que, généralement, elles ne sont pas confirmées par les faits.

D'une façon plus précise, il nous sera permis de souligner la contradiction qui est à la base de l'objection précédente. Après avoir dit : « Lier les impositions locales aux impôts sur le revenu serait parfait s'il n'y avait pas les abattements ! Nombreuses en effet, sont les communes rurales ou industrielles, dans lesquelles agriculteurs et salariés participent aujourd'hui, pour des sommes importantes, aux dépenses de la collectivité, et seraient au contraire exempts de tout impôt, au cas où la réforme envisagée serait appliquée », on ajoute : « Vous voulez supprimer les abattements dans la cédule agricole, dans la cédule des salaires ? Vous voulez imposer presque tous les agriculteurs, les salariés ? Entreprise chimérique ! »

Est-il besoin d'insister davantage ? Car, enfin de deux choses l'une : ou bien, actuellement, les classes visées plus haut ne paient pas l'impôt local, et alors il n'y a aucun inconvénient à instituer un système de centimes additionnels aux impôts sur le revenu, tels qu'ils sont — ou bien, inversement, la mobilière, les prestations atteignent les agriculteurs et les salariés, — telle est du reste la réalité — mais alors, vraiment, est-il admissible et naturel de penser que le seul fait de modifier très légèrement les règles d'assiette (1) va susciter la grève de l'impôt de la part des deux catégories de contribuables dont il s'agit ?

En ce qui concerne les agriculteurs il semble qu'aucune difficulté ne puisse se produire. Dans son article déjà cité, M. Arthur GIRAULT, qui connaît l'âme paysanne, a écrit : « Il faut prendre les ruraux par la douceur afin

(1) Comme la mobilière, la cédule agricole est établie d'après le procédé forfaitaire. Evidemment les bases ne sont pas les mêmes (loyer matriciel dans le premier cas, revenu cadastral affecté d'un coefficient dans le deuxième), mais il n'y a pas entre elles, théoriquement tout au moins, des différences radicales. On pourrait, au surplus, les atténuer dans une période transitoire, si le besoin s'en faisait sentir.

d'obtenir leur adhésion. Il faut leur parler un langage qu'ils puissent comprendre. Le plus habile n'est-il pas de dire au paysans : « L'impôt sur les bénéfices agricoles que nous te demandons de payer, ne fera, en somme, que remplacer les prestations et la taxe vicinale, dont tu seras désormais dispensé. Puis tu peux être tranquille, cet argent n'ira pas à Paris ; il restera dans ta commune, et il servira uniquement à l'entretien des chemins qui servent à l'exploitation de tes terres. Au fond, c'est toi qui en profiteras ». Un pareil langage serait sans doute compris du cultivateur et il obtiendrait son adhésion intime ». C'est le bon sens même ! (1)

Du côté des salariés, la situation n'est assurément pas la même et il n'est pas niable que des mécomptes soient possibles, sinon probables ou certains. Une mentalité collective intervient, dont il importe de tenir compte. Nous verrons plus loin comment cette éventualité, qui constitue l'un des aléas du système, pourrait être écartée grâce à l'action des organisations socialistes et syndicalistes.

2°) La deuxième critique qui sera faite vise les déplacements d'incidence qu'une réforme d'aussi large envergure ne manquera pas de provoquer. Or, la stabilité de la répartition de l'impôt est utile et bienfaisante, au double point de vue économique et social. A cet égard, évidemment, le projet DAUSSET est le meilleur qu'on puisse imaginer, à défaut du *statu quo*.

Mais toute la question se ramène à l'alternative suivante : le système actuel est-il équitable ou non ? S'il l'est, il faut le conserver ; s'il ne l'est pas, comme nous le pensons résolument, il faut le transformer. Et, alors, quelle que soit la réforme, pour peu qu'elle vise réellement

(1) Il y a lieu de remarquer, en outre, que tous les projets de réforme quelle que soit la doctrine dont ils procèdent, comprennent un impôt atteignant spécialement les agriculteurs. Tel est, par exemple, le projet Dausset, dont la taxe sur les locaux professionnels a un caractère de généralité absolue.

un objectif de justice, elle suscitera des bouleversements profonds dans la répartition actuelle des charges, non seulement entre les classes, mais aussi entre les individus appartenant à une même classe. Selon nous, cette conséquence constitue non pas un inconvénient grave, mais bien l'avantage essentiel de la réforme, sa raison d'être.

Voici maintenant la deuxième partie de notre projet. Le système fiscal que nous avons esquissé devrait en effet être complété par les deux mesures suivantes :

1°) Création de la Caisse d'avance aux collectivités locales. En dehors de son projet propre — ceci sort du cadre de notre étude — celle-ci ouvrirait à chaque département et à chaque commune un compte qui, selon les suggestions de M. BOISSONNET exposées dans un précédent chapitre (1), permettrait facilement de stabiliser le rendement des nouvelles impositions ;

2°) Institution d'un fonds commun des impôts sur le revenu des capitaux mobiliers, en vue d'aider les collectivités pauvres.

Nous avons exposé les raisons qui sont généralement invoquées en faveur de la taxation des revenus des capitaux mobiliers au profit des collectivités locales (2). Elles se résument ainsi : il serait injuste de traiter différemment les revenus des capitaux mobiliers et les autres. A la vérité, cette argumentation ne nous paraît convaincante qu'à propos des revenus des obligations et des créances de toute sorte. Car l'impôt sur le revenu des actions frappe un bénéfice qui a été taxé une première fois en tant que bénéfice industriel ou commercial. L'équité la plus stricte commanderait donc d'exempter les dividendes de l'impôt sur le revenu, ou, à la rigueur,

(1) Voir plus haut. Chapitre 10. La doctrine de l'impôt personnel.

(2) *id.*

en vue de tenir compte des avantages que procure l'association des capitaux, de ne les imposer qu'à un taux très réduit.

Il serait par conséquent logique d'établir dans la cédule des valeurs mobilières un régime spécial, moins lourd que le régime actuel, pour les actions. Nous ne nous faisons cependant aucune illusion sur la probabilité de réaliser une telle discrimination, d'abord parce qu'elle choquerait une grande partie de la population, ensuite parce que, dans l'état actuel de la législation, les plus-values, dont les actions, plutôt que les obligations, sont susceptibles, échappent à toute imposition. C'est dans cette considération, à l'exclusion de toute autre raison, qu'il faut trouver le fondement de la participation des revenus des actions aux charges de l'Etat, et, par voie de conséquence, à celles des collectivités locales. Retenons seulement de ce développement que, afin de ne pas aggraver les conséquences de la superposition d'impôts dont pâtiennent les dividendes, le fonds commun des revenus des capitaux mobiliers devrait être constitué par l'adjonction d'un nombre de centimes inférieur au nombre moyen de centimes supportés par les autres cédules.

Ce fonds commun, avons-nous dit, serait destiné à aider les collectivités pauvres. Expliquons-nous.

Si les budgets communaux et départementaux ne comprenaient que des dépenses strictement locales, les différences de richesse entre les divers groupements de même nature se traduirait par des sacrifices fiscaux ou un développement des services différents. L'Etat n'aurait pas à s'en préoccuper. Mais, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le défaut de synchronisme entre l'évolution de la matière imposable et celle des dépenses d'intérêt général mises à la charge des collectivités se traduit dans certaines d'entre elles, par l'impossibilité d'équilibrer le budget, sans commettre des excès fiscaux.

Dès lors, une nouvelle notion doit intervenir. Puisque c'est l'Etat qui a créé une situation inégale entre les différentes cellules administratives, c'est à lui, qu'au nom de la solidarité nationale, il appartient de rétablir, dans la plus large mesure possible, la péréquation des charges.

Dans l'intervention qu'il a faite à la Chambre des Députés, le 11 juillet 1930, M. DE MONZIE a esquissé, en termes pittoresques, cette doctrine nouvelle : « ... L'idée essentielle (dans la réforme de nos finances locales) c'est l'abattement à la base pour les collectivités comme pour les individus. Il y a des départements qui doivent être exonérés en raison de leur condition ». (1)

Une question délicate se pose. Comment va-t-on répartir le produit de ce fonds commun ? Et ne doit-on pas craindre que toutes les collectivités réclament des secours ?

Evidemment, un critérium doit être choisi, et il y a là une difficulté certaine. Bornons-nous à signaler que le volume des droits de timbre et d'enregistrement ramené à une commune mesure tenant compte de certains éléments, notamment le chiffre de la population — ou bien plus simplement, le centime démographique, obtenu en divisant la valeur du nouveau centime par le chiffre de la population, pourraient constituer la base administrative de l'aide financière de l'Etat.

(1) Il y a lieu de remarquer que le fonds commun du chiffre d'affaires constitue, en raison du procédé de répartition, un commencement d'application de cette doctrine. Ce qu'il y a de fâcheux, c'est que d'une part, les règles de répartition soient défectueuses, et que, d'autre part, tout le monde y participe, d'où pour les uns, insuffisance de ressources, et, pour les autres, bénéfice inespéré.

Par ailleurs — nous l'avons déjà signalé au chapitre III, à propos des subventions de l'Etat aux collectivités locales — le gouvernement paraît avoir fait siennes les idées que nous venons de développer. S'expliquant devant la Commission des finances de la Chambre des Députés sur l'emploi de la subvention supplémentaire de 300.000.000 de francs inscrite au projet de budget pour 1931-1932, M. Germain MARTIN, ministre du budget, a indiqué que 150.000.000 de francs étaient destinés à venir en aide aux départements pauvres et à un certain nombre de communes particulièrement intéressantes.

En définitive, il semble possible de revendiquer en faveur du projet, qui fait l'objet du présent chapitre, les trois qualités suivantes : simplicité, justice, productivité. Ce dernier avantage serait particulièrement sensible dans les communes rurales et les départements pauvres, en raison de l'institution du fonds de secours, seul susceptible de mettre un terme à leurs difficultés financières inextricables. Il suffirait, en effet, de l'adjonction de dix centimes à l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers pour obtenir environ 360.000.000 de francs.

Notre système est-il néanmoins dépourvu d'inconvénients ? Assurément non. En réalité, trois objections sérieuses peuvent être présentées, la première psychologique, la deuxième parlementaire, la troisième technique.

1°) Une réforme d'aussi large envergure que celle que nous préconisons n'irait pas, c'est certain, sans de profonds changements économiques, financiers et sociaux. A cet égard, un rapprochement doit être fait avec la loi sur les assurances sociales. Tous les mécomptes qui se produiraient au début seraient simplifiés et les difficultés de rajustement considérablement grossies. Une atmosphère défavorable risque ainsi d'être créée.

2°) Au point de vue parlementaire, il est certain que le vote de l'extension de la cédule des bénéfices agricoles et de celle des salaires ne sera pas acquis aisément. Il faut redouter que certaines parties soient disjointes de l'ensemble. Mais alors tout s'écroule car le système constitue un tout, au moins dans ses lignes générales.

3°) Enfin, nous avons souligné au passage les deux fissures techniques qu'il présente. D'une part, il est possible que le privilège de fait dont jouissent aujourd'hui les professions libérales, soit encore aggravé. D'autre part, le

recouvrement de l'impôt sur les salaires risque de se heurter à une impossibilité pratique.

Cependant, en ce qui concerne la cédule des professions libérales, l'objection procède d'une critique plus générale que celle de notre projet. Il s'agit en réalité de la réforme de l'impôt sur le revenu considérée en soi. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui font remarquer que la productivité de l'impôt sur les gains réalisés dans les professions non commerciales s'élèvera lorsque ceux-ci seront également l'objet d'une taxation locale.

« Loin de craindre que l'établissement d'impôts locaux sur le revenu soit incompatible avec les dispositions garantissant le secret des fortunes, nous estimons qu'une telle réforme (impositions locales fondées sur les impôts sur le revenu) aurait l'immense avantage de faciliter le contrôle des agents des contributions et de combler les fissures qui permettent encore à une grande partie de la matière imposable d'échapper à l'emprise du fisc. » (1)

M. Arthur GIRAULT a exprimé la même opinion en écrivant que « tous ceux qui connaissent la mentalité des répartiteurs dans les campagnes ou dans les petites villes vous diront que le même homme, qui estimerait commettre une trahison en dénonçant son voisin quand il s'agit d'un impôt qui doit tomber dans la caisse de l'Etat, considère qu'il est de son devoir de ne rien laisser échapper, lorsqu'il s'agit d'un impôt qui profite à la commune... C'est l'égoïsme sacré transporté dans le domaine du patriotisme communal ». Sans doute l'observation de M. GIRAULT s'applique-t-elle surtout aux impôts réels établis avec le concours des répartiteurs. Mais il n'est pas interdit de penser qu'elle a une portée beaucoup plus générale.

En ce qui concerne le recouvrement des impôts sur les salaires, assurément des difficultés peuvent se produire.

(1) M. MARCHANDEAU, député. Rapport au Congrès des Maires 1928.

Les premières années d'application de l'impôt sur le revenu ne permettent aucune illusion à cet égard.

Cependant, comme M. GIRAULT le remarquait pour les ruraux, les autorités locales sont plus proches des habitants de leur circonscription, que le pouvoir central par rapport aux citoyens. Elles pourront par conséquent, mieux que l'Etat, faire admettre l'impôt, dans tous les cas où il a nettement le caractère d'impôt de remplacement.

Dans cette tâche, les organisations socialistes et syndicalistes auraient un rôle utile à jouer. De leur action dépendrait, dans une large mesure, l'attitude du monde ouvrier au moment de la réforme, et partant, le succès ou l'échec de cette dernière.

Car de deux choses l'une : ou bien salariés et ruraux comprendront que l'institution d'un système d'impositions locales n'équivaut pas pour eux à une exemption fiscale totale, qu'avec le nouveau système, comme avec l'ancien, ils doivent participer, *dans la mesure de leurs moyens*, aux charges locales, et alors nous n'apercevons aucune raison pour que la réforme ne soit pas mise en œuvre — ou bien ces deux classes refuseront de payer l'impôt local, et alors les départements et les communes seront dans l'obligation de conserver un système fiscal indiciaire, injuste et sans élasticité, auquel, au surplus, ni les paysans, ni les ouvriers ne pourront se soustraire. Ainsi le couronnement de l'œuvre réalisée en 1914 et 1917, au profit de l'Etat, est étroitement subordonné à la compréhension que les deux classes les plus importantes de la nation auront de leurs véritables intérêts.

Sous cette réserve — et nous sommes intimement persuadés que le bon sens populaire et l'action des élus locaux écarteraient toutes les difficultés — le système, que nous avons décrit, procurerait aux collectivités locales,

quelles qu'elles soient, des ressources abondantes, réparties selon des règles justes et simples.

Que si cependant l'ampleur d'une telle réforme et la crainte de mécomptes suscitaient des inquiétudes, on pourrait, dans une première étape, faire une expérience limitée au cadre du département, où les difficultés sont infiniment moindres. Après un ou deux ans d'application, qui permettraient, sans aucun risque, de commencer l'éducation du contribuable, le nouveau système serait étendu aux communes, à la condition bien entendu qu'il ait donné satisfaction pendant la période transitoire. Au surplus, la première partie de la réforme devrait être elle-même précédée d'une *expérimentation théorique*, si l'on peut dire, dans quelques départements et communes caractéristiques, afin de dégager, à l'avance, de façon précise et certaine, ses répercussions éventuelles, notamment ses incidences, et, partant, de n'amorcer une transformation aussi complète qu'en parfaite connaissance de cause.

En tout cas — nous désirons terminer sur cette idée — l'heure est venue de tenter *quelque chose* en faveur des collectivités locales, — c'est à dessein que nous employons un terme aussi vague —. La politique de laisser faire, adoptée depuis douze ans, ne saurait être poursuivie sans péril. Aussi bien M. GERMAIN-MARTIN, Ministre du Budget, a-t-il pris l'engagement devant la Chambre des Députés et, plus récemment, le 23 octobre 1930, devant la Commission des finances de cette Assemblée, d'apporter dans le moindre délai un projet de réforme totale. On ne saurait trop s'en féliciter, tant la situation est devenue grave.

Le 14 avril 1920, M. HERRIOT s'écriait, à la Chambre des Députés : « Il n'y aurait pas de restauration financière possible de la France, si le Parlement, dans le même temps qu'il va donner à l'Etat les ressources nécessaires,

n'en accordait pas aussi aux communes et aux départements ».

Dix ans après, la pensée de l'ancien président du Conseil est toujours d'actualité. Le redressement financier de l'Etat a été réalisé. Celui de la nation, dans le sens le plus large du terme, sollicite encore les efforts des Pouvoirs publics, avec le même caractère d'urgence.

Vu : le Président de thèse
M. WILLIAM OUALID

Vu : le Doyen
H. BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris
Pour le Recteur
L'Inspecteur d'Académie
M. SERRON

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION..	1
PREMIÈRE PARTIE	
CHAPITRE I. — L'importance des budgets locaux.	10
CHAPITRE II. — L'augmentation des dépenses des collectivités locales	17
I. — LA GUERRE ET LES BUDGETS LOCAUX.. . . .	17
II. — LA PRODIGALITÉ DES ASSEMBLÉES LOCALES. . .	19
III. — LES AGISSEMENTS DU POUVOIR CENTRAL A L'ÉGARD DES COLLECTIVITÉS LOCALES.. . . .	21
§ 1. — Les services gratuits rendus à l'Etat par les départements et les communes.. . . .	23
§ 2. — Les dépenses locales correspondant à des tâches d'intérêt général	25
CHAPITRE III. — Les recettes des collectivités locales.	29
I. — LES REVENUS DU PATRIMOINE.	29
II. — LES FONDS COMMUNS	29
§ 1. — Le fonds commun des contributions indirectes.. . . .	30
§ 2. — Le fonds commun du chiffre d'affaires	30
§ 3. — Le fonds commun des automobiles ..	31
§ 4. — Considérations générales sur les fonds communs.. . . .	32
III. — LES SUBVENTIONS.. . . .	33
IV. — LES IMPOTS LOCAUX	36
1° les octrois ; 2° les taxes spéciales :	37
a) les impôts indirects .. .	38
b) les impôts directs.. . .	39
CHAPITRE IV. Les centimes additionnels.. . . .	41
§ 1. — Généralités.. . . .	41
§ 2. — Appréciation du système.. . . .	43

CHAPITRE V. — La grande pitié des communes et des départements	48
§ 1. — L'augmentation du nombre des centimes.. .. .	48
§ 2. — L'incidence des centimes actuels.. ..	51
§ 3. — La détresse des communes rurales et des départements pauvres.	53
CHAPITRE VI. — L'action Gouvernementale	55
§ 1. — Considérations générales.. .. .	55
§ 2. — Ce qui a été fait depuis 1918 en faveur des collectivités	56
§ 3. — Les travaux des commissions spéciales.	58
§ 4. — Le projet Caillaux et le rapport Malvy.	59
DEUXIÈME PARTIE	
Les doctrines et les projets de réforme.	65
CHAPITRE VII. — La doctrine de l'impôt réel	68
I. — LA THÉORIE DE M. DE MIQUEL	68
II — LA DOCTRINE DU COMITÉ DAUSSET	69
§ 1. — Exposé d'ensemble.. .. .	69
§ 2. — Principe du moindre coût de perception	70
§ 3. — Principe de la spécialité.. .. .	71
§ 4. — Principe de l'indépendance	71
§ 5. — Principe de la stabilité	74
§ 6. — Principe de l'universalité et de la réalité	76
CHAPITRE VIII. — Le projet de réforme du comité Dausset	80
I. — EXPOSÉ DU PROJET	80
§ 1. — Exposé d'ensemble.. .. .	81
§ 2. — La taxe foncière.	82
§ 3. — La taxe sur les locaux d'habitation. ..	83
§ 4. — La taxe sur les locaux professionnels..	84
§ 5. — Le taux des taxes	85
§ 6. — Les abattements et les réductions de tarifs.. .. .	85
§ 7. — Dispositions transitoires.. .. .	86
§ 8. — Dispositions diverses.. .. .	87
II. — LE PROJET DAUSSET DEVANT L'ASSOCIATION NATIONALE DES MAIRES DE FRANCE	88
CHAPITRE IX. — Les suggestions de MM. Allix et Lecerclé, et de MM. Mailho et Terquem ..	90

CHAPITRE X. — La doctrine de l'impôt personnel.	95
I. — CONSIDÉRATIONS DOCTRINALES	95
§ 1. — L'impôt local et le principe de l'indépendance.	96
§ 2. — Le principe de l'égalité des sacrifices ne doit pas être écarté de la fiscalité locale	100
II. — CONSIDÉRATIONS PRATIQUES	102
§ 1. — La question de la stabilité du rendement	102
§ 2. — La localisation des impositions	106
§ 3. — La question des abattements.	107
III. — L'EXEMPLE DE L'ÉTRANGER	112
CHAPITRE XI. — Le projet Sari	115
I. — IMPOSITIONS DÉPARTEMENTALES ET COMMUNALES.	115
§ 1. — Assiette.	115
§ 2. — Calcul des principaux	119
II. — TAXES LOCALES	121
III. — LES FONDS COMMUNS ET LA CAISSE D'AVANCE AUX COLLECTIVITÉS.	122
§ 1. — Les fonds communs.	123
§ 2. — La Caisse d'avances.	124
CHAPITRE XII. — Les autres suggestions procédant de la doctrine de l'impôt personnel ..	125
I. — PROJET D'INSTITUTION D'UN FONDS COMMUN DES IMPOTS SUR LE REVENU.	125
II. — PROJET D'ABANDON D'UN OU PLUSIEURS IMPOTS SUR LE REVENU AUX COLLECTIVITÉS LOCALES ..	130
CHAPITRE XIII. — Les suggestions relatives à la répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités locales	134
§ 1. — Idées générales.	134
§ 2. — La péréquation des charges entre les collectivités locales	136
§ 3. — L'enchevêtrement actuel entre les dépenses de chaque collectivité.	138
§ 4. — Les suggestions de M. de Monicault.	140
§ 5. — Les difficultés que soulèvent les suggestions relatives à une nouvelle répartition des dépenses.	141
CONCLUSION. — Sur un projet de réforme	146

LES IMPRIMERIES DESABLEAUX -- PONTOISE

